

# El nuevo papel del regulador de telecomunicaciones

Guillermo Thornberry Villarán\*

*En un mercado cada vez más dinámico como el de las telecomunicaciones, las innovaciones tecnológicas y las necesidades de los usuarios plantean nuevos retos al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, Osiptel. Los nuevos objetivos del Osiptel y lo que se espera en el futuro a partir del ininterrumpido desarrollo del mercado, son los temas abordados por el autor en el presente artículo.*

## I. EL ENTORNO INTERNACIONAL Y EL OSIPTEL

El proceso de globalización y la mayor vinculación de la economía y de la sociedad peruana con el mundo constituyen factores que orientan y que, además, obligan a permanentes cambios tanto en la política normativa del sector de telecomunicaciones como en la tarea del regulador, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, Osiptel.

El proceso de transformaciones en el marco institucional general, que deberá cumplirse de manera gradual, introduce nuevos elementos para el regulador a fin de propiciar el desenvolvimiento del sector.

Así, el Osiptel adoptará medidas que impulsen y perfeccionen la competencia entre los operadores, la calidad de los servicios y la protección de los derechos de los usuarios, tomando en cuenta el importante papel de las telecomunicaciones como factor de inclusión social y económica.

Son dos los elementos que necesariamente tienen que tomarse en consideración, en función de las tendencias prevaletentes en el escenario internacional, para efectos del diseño de una política respecto de la articulación adecuada de la política peruana en materia de telecomunicaciones y de regulación del sector.

En primer lugar, cabe destacar lo acordado con los Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio (TLC) o Acuerdo de Promoción Comercial (APC). En tal instrumento, que constituye para el país un tratado internacional con todas las implicancias legales y constitucionales que corresponden, se ha establecido un capítulo de telecomunicaciones. El propósito esencial del mismo es determinar una regulación que promueva la competencia en los mercados de telecomunicaciones.

Los negociadores del APC consideraron, con buen criterio, que la mayor competencia en el sector daría

lugar a una utilización más intensa por parte de los usuarios con el beneficio que ello supone no solo en términos del servicio de telecomunicaciones sino, además, en el impacto positivo que éste posee en el desarrollo de la producción, el comercio y de las relaciones dentro de la sociedad en términos de una sólida integración nacional.

El Osiptel, en su condición de regulador del sector, debe contar, conforme lo dispone el APC, con autonomía e independencia plenas. Tales condiciones constituyen una garantía esencial para el cumplimiento de los objetivos del APC y para otorgar señales adecuadas a las empresas operadoras de telecomunicaciones que desarrollan sus actividades en el país o que deseen incursionar en su mercado.

Es importante señalar que tanto el Perú como los Estados Unidos consideran que la regulación autónoma es un elemento indispensable de la estructura institucional requerida para el desarrollo futuro del sector. No se trata en consecuencia de una simple opción de naturaleza administrativa. Tiene una connotación más amplia en la medida en que la autonomía de la institución, en el caso peruano del Osiptel, permite lograr los avances requeridos en un marco de equilibrio entre el Estado, los operadores y los usuarios, en un sector que se caracteriza por la vertiginosa innovación y por la importancia que posee el incremento de la competencia para beneficiar a los usuarios, sean Estado, usuarios individuales o corporativos.

Según lo establecido en el APC el regulador debe ser objetivo y transparente en los procesos y procedimientos regulatorios. Ello supone perfeccionar los mecanismos técnicos existentes, reforzar la autonomía en el manejo de los recursos y contar con la estabilidad necesaria en las normas sustantivas del sector telecomunicaciones.

Para el Osiptel resulta evidente que la concepción de servicio público, que establece obligaciones inherentes

\* Presidente del Consejo Directivo del OSIPTEL.

al mismo por parte de todas las empresas operadoras, constituye un factor que debe tomarse en consideración con criterio social y económico para facilitar su desarrollo. El regulador deberá abordar en tal contexto nuevas tareas, algunas de las cuales ya cuentan con normativas, pero que en determinados casos deberán ser perfeccionadas para adecuarlas a las nuevas realidades y demandas de la industria y de los usuarios.

Por ejemplo la interconexión de las redes será uno de los instrumentos necesarios para avanzar en el proceso de mayor apertura. La portabilidad numérica, consagrada en la legislación peruana y con fecha cierta de entrada en vigencia, representará un paso adelante para beneficio de los usuarios y, sin duda, marcará un punto de inflexión en la política de competencia entre las empresas operadoras. Además, deberán normarse nuevos aspectos, como la reventa no discriminatoria de servicios de telecomunicaciones.

La empresa dominante en el caso peruano, según lo dispone el APC, en lo que respecta a la telefonía fija, deberá asumir nuevas obligaciones en la venta de servicios de telefonía a empresas mayoristas, las cuales tendrán la capacidad de revender los servicios a los usuarios finales. La empresa incumbente, para usar el término contenido en el APC, estará obligada a arrendar los circuitos en función de tarifas que reflejen costos.

Además tendrá que facilitar, mediante procedimientos adecuados, sustentados en la nueva normativa regulatoria, la ubicación física y o virtual, incluyendo la compartición de predios para los equipos de telecomunicaciones, que resulten necesarios para interconectar la red de la empresa incumbente con otras redes. Asimismo, nuevas normas regulatorias deberán ser establecidas para permitir el acceso a tarifas razonables y no discriminatorias a postes, ductos, conductos y derechos de paso.

Las nuevas obligaciones de la empresa incumbente deberán ser determinadas con una política regulatoria equilibrada que reconozca los derechos de la empresa pero que permita dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Perú en el marco del referido tratado.

Se considera dentro del APC un procedimiento para la solución de controversias en el capítulo de telecomunicaciones. Tal procedimiento se aplicará en lo que respecta a la acción del organismo regulador, como en las disputas que puedan producirse entre operadores del sector, por desacuerdos que pudieran producirse en la interconexión de redes.

En el APC también se considera que, en la medida en que la competencia permita un mejor funcionamiento del mercado en cumplimiento del denominado principio de abstención, el Osiptel tendrá un nuevo enfoque en las tareas que le corresponden. Ello en

función de que participará dentro de un proceso gradual de desregulación en los aspectos en que exista un adecuado nivel de competencia y de funcionamiento transparente del mercado. Lo anterior supondrá diseñar e implementar nuevas normas al respecto y preparar el marco institucional no solo para el APC sino para los demás tratados de similar naturaleza, cuya suscripción se vislumbra en un futuro cercano.

## II. TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ: UN VIGOROSO DESARROLLO

Considerando que el desarrollo del sector telecomunicaciones crea una realidad objetiva dentro de la cual se desenvuelven las actividades legislativas y las regulaciones de esta área fundamental de la economía y de la sociedad mundial, en el caso peruano la modernización y la transformación conceptual del regulador de telecomunicaciones constituyen una necesidad antes que una opción. Debe, por tanto, traer consigo un proceso de actualización en lo que respecta a la normativa vigente y al papel que le compete cumplir al Osiptel dentro de la sociedad peruana.

Debe tenerse en consideración, como un principio fundamental, que los organismos reguladores constituyen una respuesta del Estado frente a un cambio en las condiciones de operación de los servicios públicos. Éstos, que durante largo tiempo fueron controlados por empresas estatales, gracias a los procesos de privatización y a una política de apertura de nuevas concesiones para impulsar la inversión y la competencia, fueron transferidos al sector privado.

El regulador tiene como tarea fundamental la de mantener un equilibrio entre los intereses de las empresas operadoras y de los usuarios para que se incrementen los niveles de inversión y el bienestar de estos últimos, en términos de precio y calidad, a fin de alcanzar los objetivos nacionales e internacionales de la política de telecomunicaciones.

Esta tarea ha adquirido nuevas connotaciones como consecuencia de la evolución registrada desde que se inició la expansión del sector. En efecto, el país ha registrado un crecimiento muy acelerado en el número de usuarios y de concesionarios que operan en el sector del servicio público de telecomunicaciones.

Conforme aparece de un estudio de la Dirección General de Gestión de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú, hasta el año 1990 únicamente existía un concesionario para la prestación de tal servicio. A lo largo de los años la evolución ha sido sostenida y creciente de manera tal que en la actualidad existen 318 concesionarios que operan en el sector y que se encuentran regulados y supervisados por el Osiptel.

Es pertinente recordar que el año 1994, cuando la institución fue conformada, solo existían trece concesionarios. Por otro lado, esta evolución cuantitati-

va tiene una connotación cualitativa, en razón de la variedad de servicios que ofrecen los operadores y de la expansión de su cobertura.

Así, en los últimos años se han incrementado las empresas que operan servicios de telefonía fija, de telefonía móvil y de larga distancia nacional e internacional. Igualmente se ha registrado un rápido incremento de los concesionarios de televisión por cable y, además, como parte de la política de ampliación de la cobertura del servicio; los teléfonos públicos y los servicios de *Internet*, por su parte, han logrado una expansión significativa brindando una mayor capacidad de integración y de eficiencia a nivel nacional.

En lo que se refiere a usuarios, baste mencionar que entre 1994 y el año 2007 el número de líneas fijas se incrementó de 760,000 a 2'500,000 y que las líneas móviles aumentaron de 52,000 en 1994 a alrededor de 15'550,000 en la actualidad. Igualmente, los teléfonos de uso público crecieron de 13,711 a 171,411 en el mismo período y los suscriptores de *Internet* de 120,000 en 1999 a más de 730,000 en enero de 2008.

Resulta evidente que el regulador, en tal contexto, tiene una responsabilidad que asume nuevos aspectos y dimensiones como resultado de los cambios producidos en el sector. Para ello el gobierno peruano ha mantenido como principio fundamental, en lo que respecta al Osiptel, la autonomía técnica, económica funcional y financiera de la entidad y ha enfatizado las tareas que le corresponden en materia de regulación y supervisión de la libre competencia en el sector, así como su función de cautelar el cumplimiento de las obligaciones de los operadores.

### III. LOS NUEVOS DESAFÍOS DEL REGULADOR

#### Objetivos estratégicos

Avances tecnológicos, nuevos productos y servicios constituyen un aporte permanente de la actividad del sector. Cada uno de tales temas requiere de decisiones técnicas y jurídicas por parte del regulador para acompañar, con la necesaria solvencia técnica y autonomía, las transformaciones producidas en el sector de las telecomunicaciones.

Para ello, Osiptel debe tener capacidad de anticipación frente a los desarrollos futuros, con el propósito de crear un marco institucional adecuado que estimule la inversión privada y que permita, con criterio nacional y con proyección internacional, atender a las demandas de la sociedad peruana en mayor cobertura y mejor calidad en los servicios de telecomunicaciones. Para ello, la institución requiere contar con las herramientas necesarias para acompañar adecuadamente el dinamismo del sector.

En tal sentido, el Osiptel, luego de un cuidadoso proceso de planificación estratégica ha determinado como tareas prioritarias inmediatas las siguientes:

«El Osiptel, en su condición de regulador del sector, debe contar, conforme lo dispone el APC, con autonomía e independencia plenas»

- Fortalecimiento institucional
- Acercamiento al usuario
- Posicionamiento de la institución como generador de conocimiento
- Desarrollo de una red de alianzas estratégicas
- Promoción del servicio universal y la calidad de las telecomunicaciones
- Incremento de la competencia en el mercado
- Posicionamiento del Osiptel como agencia de competencia

En el proceso de definir estas prioridades se ha tenido presente, en todo momento, que la rigidez conceptual o las disposiciones legales o de regulación que no correspondan a la realidad tecnológica vigente pueden constituirse en factores que dificulten las inversiones y la innovación tecnológica y, en consecuencia, devenir en perjuicio para los usuarios y para el desarrollo del país.

En tal sentido, uno de los primeros y fundamentales desafíos que el regulador debe asumir consiste en tener una política de apertura conceptual y técnica para ser parte integrante, factor de impulso y elemento esencial en la transformación del sistema nacional de telecomunicaciones. El regulador tiene, por tanto, una responsabilidad singular en el buen comportamiento de la industria y en la atención de los derechos que corresponden a los usuarios.

#### Competencia y promoción de la inversión

El Estado ha perfeccionado los instrumentos legales para fomentar la competencia y promover la inversión. De tal manera ha señalado, mediante el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, los lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú. Tal dispositivo legal, complementado por el Decreto Supremo N° 004-2008-MTC, corresponde a una visión promotora del sector, sustentada en el realismo en lo que concierne a la asignación de las metas y en definiciones claras de política orientadas a lograr su progresivo desarrollo.

Para lograr los objetivos establecidos en los citados dispositivos legales, se ha procurado articular debidamente los objetivos de carácter social, los programas de inversión de las empresas y los derechos de los usuarios. Todo ello dentro de un orden regulatorio equilibrado, sustentado en consideraciones de

carácter técnico, libre de las injerencias tanto del Estado como de los grupos económicos que operan en el sector.

Se ha establecido en el citado Decreto Supremo N° 003-2007-MTC que el propósito de los lineamientos es, conforme lo señala el artículo 1°, «establecer el marco que promueva el desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú a través de lineamientos que permitan consolidar la competencia, reducir la brecha en infraestructura de servicios de telecomunicaciones y la expansión de servicios en áreas rurales y lugares de preferente interés nacional».

Corresponde al organismo regulador, dentro de esta amplia tarea de alcance nacional, un papel relevante. El Osiptel es el garante de todo un proceso en el cual la legalidad constituye un fundamento esencial acorde con la vigencia del Estado de Derecho, la protección de las inversiones y de la estabilidad institucional vigente en el país. En tal sentido debe tenerse presente lo establecido por el Decreto Supremo antes citado, cuyo artículo 7° define que el sector telecomunicaciones «es un motor fundamental para el desarrollo de la sociedad. Todos los agentes involucrados del referido sector deben observar rigurosamente la legalidad y formalidad en el desarrollo de sus actividades».

Le corresponde al Osiptel expedir «las normas tendientes a impedir el uso irregular de los servicios públicos, de las categorías de abonados o usuarios y cualquier otro supuesto con efecto equivalente, facultando a las empresas concesionarias a adoptar las medidas inmediatas para su cumplimiento».

Es importante señalar al respecto que el Estado Peruano no solo ha definido objetivos de carácter general. Además, sobre la base de la experiencia acumulada y del vigoroso desarrollo observado en los últimos años, ha establecido nuevas metas y objetivos cuantitativos para efectos de medir los avances del proceso de desarrollo y de inversión en el sector, tal como lo señala el artículo 2° del antes citado Decreto Supremo N° 003-2007-MTC.

En tal sentido se plantearon como metas para el año 2011 en lo que respecta a la teledensidad, alcanzar doce líneas fijas y sesenta líneas móviles por cada cien habitantes. Para tal efecto el cálculo de la teledensidad en líneas fijas comprende a la telefonía alámbrica e inalámbrica.

Los positivos desarrollos del sector han dado lugar a que, mediante Decreto Supremo N° 004-2008-MTC, se modifique la meta en el sentido de que deberá alcanzarse una teledensidad de quince líneas fijas y ochenta líneas móviles por cada cien habitantes en el año 2011.

Por otro lado la estrategia de desarrollo del sector de telecomunicaciones implícita en el citado Decreto

Supremo N° 003-2007-MTC considera el logro de una meta vinculada con el proceso de descentralización y de regionalización. En tal sentido se postula como meta el incorporar a los servicios de telefonía de abonados, en telefonía tanto fija como móvil, a todos los distritos del país que, en la actualidad, carecen de dichos servicios.

Desde la perspectiva del desarrollo nacional la meta antes señalada compromete los esfuerzos de todos los sectores para que por un lado contribuyan, de manera efectiva y en un plazo razonablemente adecuado, y por otro, consigan la articulación e integración nacional, utilizando al efecto el aporte de la tecnología en telecomunicaciones que constituye, en la actual etapa de la historia, la herramienta que con mayor fuerza y efectividad permite el logro de tal objetivo, tanto en las sociedades desarrolladas como en desarrollo.

Todo el proceso de telecomunicaciones se realiza en un contexto destinado a fortalecer la sociedad de la información como un medio para elevar los niveles educativos en el país, así como para aprovechar, en beneficio de todos los productores del país, sin tener en consideración el nivel de sus operaciones, el proceso de apertura y de articulación de la economía peruana en el escenario internacional.

En tal sentido, otra de las metas señalada para el año 2011 consiste en lograr el incremento sustancial del acceso a *Internet* y el desarrollo de la banda ancha en el Perú. La meta cuantitativa es lograr, al término del referido año, un millón de conexiones de banda. Ello significaría, en términos concretos, haber alcanzado un nivel de liderazgo dentro de la región andina y, al mismo tiempo, haber producido una transformación importante en lo que respecta a la utilización de las tecnologías de la información y de la telecomunicación para el desarrollo nacional.

En la misma línea de pensamiento el inciso d) del artículo 2° del antes citado Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, considera como meta tener en el Perú la disponibilidad de los servicios y de las tecnologías necesarias a efectos de que el país ocupe una posición de vanguardia en la modernización de la sociedad.

Finalmente se señala que se impulsará la convergencia de los servicios y, además, deberá completarse al término del año 2011 la digitalización de las redes.

## EL OSIPTEL Y LA REGIONALIZACIÓN

Las relaciones del regulador con el Estado no solo se producen en el ámbito de los vínculos con el Gobierno Central. También responden a la nueva estructura establecida por la Constitución, en virtud de la cual existen gobiernos regionales y locales. Por tal razón una de las tareas que ha abordado el organis-

mo regulador desde el año 2007, en armonía con la política general del Estado, consiste en impulsar la descentralización de sus actividades, mediante el establecimiento de oficinas regionales destinadas a otorgarle presencia en la mayor parte del territorio nacional.

El objetivo es lograr al término del año 2011 contar con tales oficinas en todas las regiones del país. Con ello se garantiza el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el regulador, en armonía con lo normado en los dispositivos legales vigentes.

La tarea descentralizadora se vincula de manera muy estrecha con lo establecido en el artículo 3° del antes citado Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, el cual dispone que «las entidades del Estado no impondrán barreras burocráticas desproporcionadas ni irracionales de acceso al mercado, que perjudiquen el desarrollo de las telecomunicaciones».

Un enunciado de tal naturaleza crea evidentemente una relación entre el ejercicio de las atribuciones del Gobierno Central, en lo que concierne a la política sectorial, con las atribuciones que le son propias a los gobiernos correspondientes a las instancias regionales y nacionales. ¿Cómo evitar que en tal escenario se produzcan situaciones de conflicto de jurisdicciones?

Para este efecto el regulador de telecomunicaciones debe realizar una tarea permanente, en ejercicio de sus atribuciones fundamentales, para lograr con adecuado nivel técnico el equilibrio entre las políticas públicas, el interés de las empresas operadoras y los derechos de los usuarios.

Como parte de esta tarea de mantener tan delicado equilibrio el Osiptel promueve un acercamiento a las instancias regionales y locales para efectos de armonizar criterios y permitir que las empresas y para que los usuarios puedan desarrollar sus operaciones, ejecutar sus programas de inversión y, en su caso, recibir los servicios en condiciones adecuadas.

En el mismo artículo 3° antes citado se precisa que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por una parte, y la Ley Orgánica de Municipalidades, por la otra, así como las disposiciones que expidan los gobiernos de tales niveles en la estructura del Estado, «deben respetar y encontrarse acordes con las políticas, normas y planes nacionales de desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio (de Transportes y Comunicaciones) con el fin de armonizar sus políticas y evitar conflictos o vacíos de competencia».

En el aspecto de las barreras burocráticas a que se refiere el artículo 3° materia de análisis, existen diversos aspectos que deben ser considerados. En efecto, dentro de la jerarquía de normas y de políticas, las establecidas en el plano nacional tienen una con-

«El Osiptel como organismo regulador tiene ahora una nueva función, que corresponde a la desregulación de los servicios en los cuales se reflejen condiciones de competencia efectiva»

dición cualitativamente superior a las normas de alcance regional o local. Sin embargo, dentro del proceso de descentralización, se reconoce a las instancias locales determinados derechos y atribuciones para ordenar el desarrollo de sus respectivas circunscripciones geográficas.

En ese orden de ideas la experiencia del proceso descentralizador indica que no solo es necesario contar con normas como la establecida en el tantas veces mencionado artículo 3° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC sino que, además, la vinculación directa en el plano institucional a cargo de un organismo que, como el Osiptel, procura establecer los adecuados equilibrios, constituye un requisito fundamental para obtener éxito en la aplicación e instrumentación de una política descentralizadora coherente.

No existe, en tal sentido, discusión sobre la importancia que posee el sector de telecomunicaciones para promover la descentralización del país. Por el contrario si el sector no se desarrollara, lo que puede ocurrir es que el proceso de descentralización no podría ofrecer las oportunidades que sus agentes productivos y ciudadanos desean obtener como consecuencia de su gradual incorporación a la modernización de la economía y de la sociedad. Por ende la labor persuasiva y técnica, educativa y de apoyo a una mejor gestión en los niveles regional y local es una tarea que el Osiptel aborda como parte de su programa de descentralización de operaciones. En tal sentido la búsqueda de alianzas estratégicas por parte del regulador con entidades de la sociedad civil, incluyendo universidades locales, constituye una importante herramienta para lograr que políticas públicas adecuadas, como la contenida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, puedan convertirse en herramientas de transformación y de desarrollo antes que en factores de controversia o de conflicto sobre jurisdicciones y competencias.

### Nuevos aspectos sobre fijación de tarifas

Un aspecto que tiene importancia fundamental en la política de telecomunicaciones, establecida para el

período de aplicación del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, se refiere a las tarifas. En tal sentido el Osiptel como organismo regulador tiene ahora una nueva función, que corresponde a la desregulación de los servicios en los cuales se reflejen condiciones de competencia efectiva.

Todo el esfuerzo nacional público y privado para impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones, incrementar las inversiones y lograr el cumplimiento de las metas cuantitativas antes señaladas, según lo establecido en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC modificado por el Decreto Supremo N° 004-2008-MTC, obedece al propósito de aumentar significativamente la competencia. En igual sentido se han establecido, por ejemplo en el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito por el Perú con los Estados Unidos de América, compromisos orientados a perfeccionar los mecanismos de competencia.

El escenario futuro deseable del sector de telecomunicaciones estará caracterizado por una mayor vigencia del mercado y, por tanto, en un trabajo cualitativamente diferente por parte del regulador. El Osiptel, que inicialmente se concentró en procesos fiscalizadores, de fijación de tarifas y de establecimiento de sanciones, pasará gradualmente a convertirse en un factor que, mediante la búsqueda de equilibrios con normas adecuadas, facilite el proceso de inversiones, de incorporación de tecnologías, de desarrollo de nuevas y eficaces redes digitalizadas que permitan al Perú avanzar en la sociedad de la información. Es decir incorporarse rápida y vigorosamente a la modernidad.

Todo el proceso de cambios en lo que respecta a las disposiciones legales vigentes y que marcan una especie de hoja de ruta para el sector por los próximos años, incluye las tareas relativas a la fijación de tarifas. Por ello en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC se dispone que en los mercados donde no exista competencia efectiva para la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones «se establecerá la regulación de los mismos a través de fijación de tarifas, cargos de interconexión, entre otros instrumentos regulatorios».

Razonablemente se ha considerado que el incremento de la competencia permitirá avanzar en una tendencia gradual de desregulación de todos los servicios.

De acuerdo con lo establecido en la normativa legal vigente, el Osiptel ha iniciado el proceso de desregulación del segmento de clientes comerciales del servicio de telefonía fija local de la empresa incumbente. Además, ha establecido los fundamentos de la desregulación del servicio de larga distancia. Las decisiones adoptadas al respecto, mediante resoluciones adoptadas por el Osiptel, han permitido mejorar las condiciones de servicio, fortalecer la competencia y permitirle a los usuarios más y mejo-

res opciones. Todo ello en el marco de un proceso de apertura a una mayor competencia.

Diversos son los instrumentos nuevos que utilizarán el Estado y el sector privado para lograr un importante desarrollo en los próximos años del sector de las telecomunicaciones. En todos ellos tiene un papel que cumplir el Osiptel de conformidad con la nueva normativa vigente. Por ejemplo, en el artículo 12° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC se dispone que, para promover la competencia a partir del año 2010 se implemente la portabilidad numérica en los servicios móviles. En tal tarea tanto el MTC como el Osiptel determinarán las condiciones de implementación de esta nueva tecnología.

Igualmente, la eliminación de las barreras de entrada para empresas interesadas en proveer servicios de ADSL para *Internet*, reduciendo el número de puertos de conexión de 34 a 3 busca fomentar la competencia y mejorar la cobertura permitiendo la entrada de nuevos operadores que han visto reducido el costo de entrada al mercado de US\$ 166,000 mensuales a un rango de entre US\$ 7,000 y 14,000 aproximadamente. Se espera que esta medida regulatoria beneficie particularmente a las zonas rurales.

Recientemente, la reducción de las tarifas para la comunicación de teléfonos públicos a móviles, de 36% para llamadas locales y de 61% para las de larga distancia nacional, así como la reducción de 91% en los cargos fijos para ADSL, con un gran potencial de impacto positivo en las tarifas que paga el usuario son medidas que apuntan a mejorar el acceso a estos servicios y procuran contribuir en la reducción de la brecha de exclusión de muchas localidades ahora aisladas del mercado y de la vida nacional.

### La ampliación de la cobertura

La ampliación de la cobertura corresponde a una política dinámica con criterios tanto geográficos como económicos y sociales. Es importante señalar que el artículo 13° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC dispone que el Osiptel «evaluará la concentración de mercado de servicios públicos de telecomunicaciones».

El objetivo nacional es, como se ha señalado, alcanzar con el servicio de telecomunicaciones a todos los distritos del país. Lo anterior otorga más responsabilidades y tareas al Osiptel, en su condición de regulador del sector. Deberá cumplir con sus tareas y obligaciones legales en un ámbito mucho más amplio que el que históricamente le ha correspondido. Es decir en los principales centros urbanos en donde se concentraron los servicios de telecomunicaciones.

De tal manera, la tarea futura del regulador guarda una relación más directa con el cumplimiento de

objetivos nacionales en términos de desarrollo del sector. Por tal razón en el artículo 14° del mencionado dispositivo se señala que «los planes de cobertura constituyen la obligación del concesionario de tener la capacidad de prestar efectivamente el servicio en las áreas atendidas». La misma norma define la prestación efectiva como «la puesta del servicio a disposición del usuario en el área de concesión».

Evidentemente las normas citadas no pueden ser evaluadas fuera de contexto. Por tanto, deben ser interpretadas dentro de la política general del Estado destinada a promover la descentralización del desarrollo y, por consiguiente, el otorgamiento de un impulso a las zonas del interior del Perú.

En el caso del servicio público de telecomunicaciones la nueva realidad del país configura una obligación singular a cargo de las empresas privadas que operan las telecomunicaciones. Ello no significa, en modo alguno, restringir o limitar los derechos constitucionales en materia de libertad de industria y de comercio. Representa, más bien, incorporar un factor que se encuentra inherentemente unido a un servicio público de la importancia que corresponde a las telecomunicaciones. En este caso el imperio del Estado atendiendo al interés general define una política dentro de la cual las empresas quedan comprometidas a asumir determinadas obligaciones, dentro de las cuales se incluyen la realización de los proyectos necesarios para alcanzar con el servicio a todos los distritos del país.

La ejecución de los programas de inversión a cargo de las empresas operadoras determina una nueva responsabilidad para el Osiptel, que tiene a su cargo la realización de la verificación del cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos. Lo anterior supone articular mejor tales programas con las políticas del Estado. De tal manera se puede garantizar que el cumplimiento de las metas establecidas en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC podrá llevarse a cabo.

Es importante subrayar, desde la perspectiva del regulador, que el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC señala que, para acreditar el cumplimiento del plan de cobertura, la empresa respectiva deberá acreditar la prestación del servicio en una parte del área otorgada. Al respecto, la norma establece que deberá existir «un número mínimo de estaciones y determinada capacidad de red».

Lo anterior empero no supone dejar de lado el cumplimiento de las obligaciones que, al respecto, se encuentran comprendidas en la normativa vigente, en especial en el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, que deben cumplir los concesionarios en materia de capacidad de red y planes de cobertura.

Entre los aspectos que deben señalarse particularmente, y que determinan acciones técnicas a cargo

del Osiptel, figuran los servicios de larga distancia y de telefonía fija local. Para tales servicios la normativa vigente también establece obligaciones que deben ser cumplidas por las empresas operadoras.

El propósito permanente de la política de regulación en materia de telecomunicaciones consiste en impulsar la competencia y permitir de tal manera que los operadores que desean realizar actividades en el Perú tengan estándares adecuados y competitivos que permitan que puedan efectuar contribuciones sustantivas para el desarrollo del sector.

Además se constituye un régimen especial para las zonas rurales, en las cuales resulta necesario llevar a cabo tareas que tengan un contenido de naturaleza social. Ello para efectos de llevar a cabo procesos de inclusión de áreas actualmente no atendidas por los servicios de telecomunicaciones, especialmente en lo que se refiere al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel), entidad dependiente desde enero de 2007 del MTC, pero cuyo directorio incluye al Presidente del Consejo Directivo del Osiptel como uno de sus tres miembros, conjuntamente con el Ministro de Transportes y Comunicaciones y el Ministro de Economía y Finanzas.

Para el caso de larga distancia el numeral 1 del artículo 14° del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC dispone que «el concesionario deberá estar en capacidad de prestar el servicio concedido dentro de un plazo máximo de 24 meses computados desde la fecha de inicio de operaciones, en cinco ciudades en distintos departamentos del país y poseer al menos un centro de conmutación».

Corresponde al Osiptel, en su condición de organismo regulador, verificar el cumplimiento de las obligaciones y, además, establecer las normas reglamentarias que sean necesarias para permitir la tarea de verificación de la ejecución de las obligaciones sustantivas que deben ser llevadas a cabo por las empresas operadoras.

En el caso de la telefonía fija local la norma distingue la situación de las provincias de Lima y de la constitucional del Callao de las provincias del interior del país. Tratándose de concesiones para telefonía fija local en Lima y Callao, el nuevo concesionario debe estar en capacidad de prestar el servicio en una cantidad no menor al cinco por ciento de las líneas de servicio del mayor operador establecido en la misma área en el momento de la solicitud de la concesión del nuevo operador. Tal cantidad de líneas telefónicas debe instalarse dentro de un plazo de cinco años computados desde la fecha de inicio de las operaciones de la nueva empresa.

Debe subrayarse el hecho que, además de esta consideración cuantitativa y del plazo razonable para que pueda ser cumplida, en el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC se dispone que del total de las nuevas lí-

neas «al menos el 5% debe instalarse en los distritos de menor densidad de líneas de telefonía fija».

Los concesionarios, en todo caso, están obligados a acreditar ante el Osiptel la existencia de demanda. Corresponde al regulador verificar y comprobar la veracidad de las informaciones proporcionadas por la empresa operadora.

Para el resto del país el área mínima de concesión de telefonía fija local es la provincia. No son exigibles en este caso las disposiciones que se refieren a las zonas de la provincia de Lima y del Callao.

Para efectos de utilizar adecuadamente los avances producidos en el plano internacional como resultado de la aplicación de los mecanismos de banda ancha, es política del Estado Peruano, con la participación regulatoria del Osiptel, promover «el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones basados en protocolos de *Internet*, en zonas rurales y de preferente interés social, aprovechando sus características, afinidades y beneficios».

El propósito de la utilización de los servicios IP así como de las otras normas dictadas para efectos de permitir el desarrollo de actividades de los nuevos operadores, así como de la expansión de los actualmente en funciones en el Perú, es lograr el acceso universal. En tal sentido la política peruana sigue las tendencias existentes tanto en las naciones desarrolladas como en los países industrializados que otorgan la prioridad económica, institucional y social al avance de las telecomunicaciones, a efectos de conformar la sociedad de la información.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Diversos han sido los avances registrados en la reciente gestión del Osiptel que marcan una tendencia para el futuro del organismo regulador. El primero se refiere a la definición, mediante una Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo<sup>1</sup>, de los Objetivos Estratégicos para el período 2007-2011. Se han definido las siete áreas de acción priorizadas, en función de la realidad actual y de las proyecciones futuras.

El fortalecimiento institucional constituye el primero de los objetivos. Tal es una necesidad derivada de la expansión de las telecomunicaciones y de la mayor complejidad tecnológica, así como de los compromisos internacionales asumidos por el país, que obligan a contar con un organismo regulador del sector eficiente y autónomo. Para tal efecto, se ha rediseñado la estructura de la organización, entre otros aspectos.

El acercamiento al usuario es el segundo objetivo de la gestión. En tal sentido, la acción se orienta a lograr el desarrollo de un proyecto de desconcentración, que

acompañe al proceso de descentralización y que permita atender de mejor manera las demandas de los usuarios. Además, se considera la utilización de nuevos mecanismos tecnológicos para hacer posible una mejor capacidad de supervisión y de fiscalización del servicio de telecomunicaciones, para que éste responda mejor a la demanda de los usuarios.

En cumplimiento de este objetivo se han reducido las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, para permitir un grado mayor de utilización de los mismos, con los efectos positivos que ello supone para la integración social y económica del país.

Por otro lado, se ha fortalecido el papel que le corresponde cumplir al Consejo de Usuarios.

El tercer objetivo consiste en lograr el posicionamiento del Osiptel como generador de conocimiento. Para tal propósito se han iniciado acciones en coordinación con Universidades del país para llevar a cabo programas de investigación y de capacitación. Además se considera, en el presente año, la publicación de una revista académica, con criterio y contenido multidisciplinarios, abierta a diferentes sectores, para analizar los principales asuntos legales, institucionales, económicos y tecnológicos del presente y del futuro del Sector de Telecomunicaciones.

Otro de los objetivos se refiere al desarrollo de una red de alianzas estratégicas. Tal esfuerzo forma parte de la política del Osiptel destinada a potenciar su capacidad operativa y de conocimiento, mediante una mayor vinculación con organismos públicos y privados, tanto peruanos como de terceros países y multilaterales.

En armonía con los objetivos de la política nacional de telecomunicaciones, el quinto objetivo institucional del Osiptel impulsa y promueve el servicio universal y la calidad de las telecomunicaciones. El crecimiento muy importante de la telefonía celular, registrado en el pasado reciente, y las proyecciones hacia el mediano plazo permiten considerar que se logrará una notable expansión de la frontera de telecomunicaciones, en un entorno de inversiones significativas y de cambios tecnológicos, que permitirán alcanzar mejores niveles en la calidad de los servicios. Osiptel se prepara para lograr, en ese nuevo escenario, un papel adecuado y proactivo en el desarrollo del sector.

El incremento de la competencia en los mercados de telecomunicaciones constituye el sexto objetivo estratégico y es, sin duda, de la mayor importancia. En tal sentido, tanto la legislación nacional, como el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con los Estados Unidos consideran a la competencia una herramienta fundamental para el desarrollo del Sec-

1 Resolución de Presidencia N° 122-2007-PD/OSIPTTEL, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2007.

tor de Telecomunicaciones. Osiptel ha adoptado diversas resoluciones que permiten aumentar la competencia y beneficiar a los usuarios, en aspectos tales como tarifas a los usuarios, costo de la interconexión y preselección de operadores de larga distancia nacional e internacional. En tal sentido se da cumplimiento al séptimo objetivo del Osiptel, en el sentido de posicionar al organismo regulador como agencia de competencia.

Dentro de tal contexto, el regulador asume nuevas tareas para efectos de promover una libre y leal competencia. Para ello el Osiptel debe ser fortalecido y adecuado, en lo que respecta a su normativa y a las nuevas realidades del sector.

No se trata, en consecuencia, de mantener una visión histórica y estática del organismo regulador. Por el contrario, el Osiptel está comprometido con el gran cambio que se produce en el sector, tanto en el pla-

no nacional como internacional. Las regulaciones que establezca en el futuro deben servir como un eficaz instrumento para lograr que, gracias a las telecomunicaciones, pueda integrarse mejor el país.

Finalmente, entre los logros alcanzados cabe señalar la mejora en la capacidad de gasto. En los tres años precedentes, a pesar del crecimiento del sector y la demanda por mayores servicios a cargo de la institución, no se utilizaron en nivel suficiente los recursos disponibles en el Osiptel. De tal manera, no se proyectó un desarrollo institucional en función de la realidad de las telecomunicaciones. Tal situación ha sido modificada. Ello se refleja en el gasto real registrado el año 2007, que alcanzó a más del 85 % de lo presupuestado, con la incorporación de más profesionales técnicos, la apertura de nuevas oficinas descentralizadas y la adquisición de equipos para cumplir de manera más eficiente con las obligaciones del Osiptel. CA