

La Integración de los Servicios de Telecomunicaciones y lo que se requiere para Implementarla

Luis Vinatea Recoba*

“El mercado de los servicios de telecomunicaciones fue segmentado a raíz del proceso de liberalización que se inició. ¿Qué ha ocurrido hasta entonces? El autor nos expone de manera esquemática acerca de cómo este rubro va en vías de integrarse de nuevo, siendo el motor de ello la cambiante demanda de usuarios. Ello no que ahí dado que se plantea cómo debería actuar el Estado a la hora de regular este mercado”.

Nadie pone en duda que el despliegue de la banda ancha es hoy una verdadera necesidad. Y lo es porque el acceso a la misma es requerido por millones de usuarios para disponer de mayor capacidad (en las redes de comunicaciones) y tener a su alcance no solo la inmensa oferta que les ofrecen los proveedores de contenidos, sino para hacer posible el intercambio de los contenidos que ellos mismos pueden generar. No se trata de usuarios que demandan solo servicios de voz o de datos, como ocurría hace unos años. Se trata de usuarios que demandan cosas distintas como la posibilidad de participar e interactuar a través de juegos en línea, intercambiar programas de televisión o simplemente video domésticos, conexión a redes sociales, servicios multimedios, acceso a contenidos de diverso tipo¹, etc. Se trata de usuarios que desdeñan los servicios de voz y prefieren el multimedia, que entienden las telecomunicaciones como servicios que deben hacer posible que sus equipos terminales o sus computadoras les ofrezcan medios que les permitan interactuar socialmente. Se trata, en definitiva, de usuarios que tienen nuevos intereses y que están cambiando la dinámica del tradicional servicio de telecomunicaciones; que lo están reconfigurando y que están aparentemente revirtiendo los factores clave que la llevaron a su liberalización.

Liberalización y Desintegración Vertical de los Servicios

Los procesos de liberalización tuvieron como uno de sus principales motivos el permitir la competencia en un sector que hasta fines de los años ochenta y principios de los noventa operaba comúnmente en un régimen de monopolio en el que las empresas operadoras estaban verticalmente integradas².

Las antiguas operadoras de servicios de telecomunicaciones³ ofrecían de manera integrada los servicios de telefonía fija en sus modalidades local y de larga distancia y, además, ofrecían los servicios portadores de carácter privado y los de valor agregado que se soportaban en las redes portadoras o de servicios finales. Esos mismos operadores incluso proveían los equipos terminales. La liberalización modificó ese régimen y desintegró los servicios, de forma que aparecieron diversos segmentos de mercado en los que concurren muchas empresas con estrategias y servicios distintos. La comercialización de equipos terminales fue el primer paso de tal segmentación para que luego venga la libre competencia en el mercado de servicios portadores locales, teleservicios⁴ distintos a la telefonía fija y servicios de valor añadido⁵. Más adelante se abrió a la competencia los servicios portadores de larga distancia y de telefonía fija.

El eje de la liberalización fue la desintegración de la cadena de valor de los servicios de telecomunicaciones. Ello dio origen a multiplicidad de segmentos competitivos que hizo posible hablar de servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia, siendo ésta no dable a nivel de servicios integrados. En la medida que había una o varias redes establecidas, la manera de lograr la competencia era permitiéndola en algunos segmentos del mercado o en todos. La idea central del modelo era muy simple: den proporción al surgimiento de escenarios de competencia como consecuencia de la segmentación, tendrán que aparecer competidores que se especializarán en determinados segmentos, que tomara posiciones dentro del mismo y que propiciaran condiciones para la mejora del nivel del servicio y de los precios beneficiando a los usuarios.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. MBA por la Universidad de Piura. Profesor asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú donde dicta el curso Derecho de las Telecomunicaciones. Actualmente socio del Estudio Miranda & Amado Asociados. Miembro del Consejo Consultivo de **Derecho & Sociedad**.

1 Sobre el particular ver ARINO ORTIZ, Gaspar. *No enturbiamos las telecomunicaciones. La hora de la verdad. La necesidad de renovar las redes*. Madrid. 2008. 10 de septiembre, disponible en www.arinoyasociados.com/articulos/08092008_1.pdf; GASPAR ARINO, Ortiz. *No Enturbiamos las Telecomunicaciones: la Necesidad de Renovar las Redes (II)*. Madrid: Expansión, 2008. 11 de septiembre, disponible en www.arinoyasociados.com/articulos/08092008_2.pdf

2 Sobre el particular: LLANEZA GONZALES, Paloma. *Telecomunicaciones, régimen general y evolución normativa*. 1998. Madrid. Aranzadi Editorial, 1998. 246 p.

3 Establecidas sobre la base de las compañías postales.

4 Entre los que se incluyeron los servicios de telefonía móvil, fijos satelitales, telégrafos, transmisión de datos, entre otros.

5 Entre los cuales están el servicios de facsímil, internete, correo de voz, mensajería de texto, entre otros.

En el caso peruano⁶, el proceso de apertura se inició con los servicios de valor añadido, los servicios portadores locales y los servicios finales distintos a la telefonía fija. Posteriormente, en 1998, se abrieron a la competencia los mercados de servicios portadores de larga distancia y de telefonía fija local.

Los procesos de liberalización fueron consecuencia de diversos factores que concurrieron y los impulsaron: la digitalización e introducción de nuevas tecnologías que disminuyeron los costos de desarrollo de nuevas redes; las economías de escala; la reducción de los costos de producción y de prestación de servicios, entre otros⁷.

“La idea central del modelo era muy simple: den proporción al surgimiento de escenarios de competencia como consecuencia de la segmentación, tendrán que aparecer competidores que se especializaran en determinados segmentos, que tomara posiciones dentro del mismo y que propiciaran condiciones para la mejora del nivel del servicio y de los precios beneficiando a los usuarios.”

El resultado del referido proceso fue el del régimen de libre competencia en casi todos los segmentos del mercado de las telecomunicaciones. En la mayoría de países, más allá de ciertas imperfecciones en algunos de sus mercados, se adoptaron los referidos procesos de liberalización; y hoy el mercado de las telecomunicaciones, en cada una de estas geografías, es un campo de encuentro entre operadores

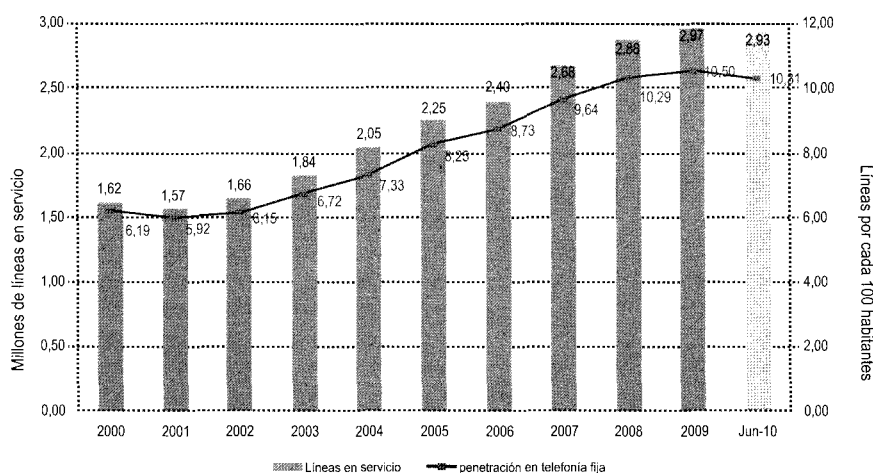
que compiten utilizando todas las herramientas y espacios que tal proceso de liberalización les ha dado.

Así, existen grandes operadores que optaron por competir de manera desagregada en todos los mercados. Ese fue el caso de los operadores que en el marco de procesos de privatización compraron y desarrollaron las infraestructuras preexistentes a los procesos de liberalización. En el caso peruano, por ejemplo, ese papel le correspondió a Telefónica del Perú que luego de adquirir a la Compañía Peruana de Teléfonos S.A. (CPT) y a ENTEL Perú S.A. incluso modificó su estructura interna e ingresó a otros mercados nuevos para prestar servicios desagregados. Empresas como la antes mencionada, entraron a competir en los mercados de larga distancia, telefonía fija y móvil, servicios de valor agregado, televisión por cable, servicios portadores, entre otros. Concurrentemente, unos operadores optaron por enfocarse en servicios específicos, como por ejemplo, los operadores de comunicaciones móviles (telefonía celular, PCS, servicios troncalizados), los operadores de servicios portadores locales, nacionales y de larga distancia, conmutados o no⁸. Otros optaron por competir en los mercados de televisión por cable y los restantes, en el mercado de los servicios de acceso a internet.

El Papel de Estado en el Marco de la Liberalización

La liberalización trajo consigo un nuevo papel para el Estado, el de la regulación para la competencia y la fijación de objetivos sectoriales que se alcanzan, precisamente, dentro de dicho régimen. En ese papel, las empresas de telecomunicaciones, compitiendo en distintos mercados, cumplen los objetivos de política sectorial. Tales objetivos los fija el Estado (en el caso peruano por medio del Ministerio de Transportes y Comunicaciones) y se dirigen normalmente a elevar la cobertura y cubrir el servicio universal, la digitalización de los servicios y redes, la expansión del internet, entre otros.

Crecimiento de la telefonía fija (Líneas por cada 100 Habitantes y Líneas en Servicio)



Fuente : Empresas Operadoras. Elaboración: Subgerencia de Investigación-GPR-OSIPTEL

6 Ver Ley 26285 y TUO de la Ley de Telecomunicaciones.

7 Sobre el particular CARRASCO PERERA, Angel y ARPÓN DE MENDIVIL, Almudena. Comentarios a la Ley de Telecomunicaciones. Aranzadi, Madrid. 1999. 1021 p.

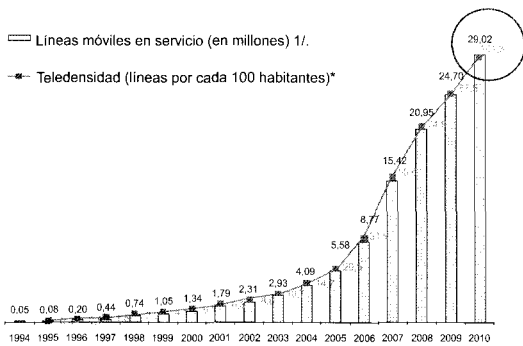
8 En el Perú llegaron a otorgarse más de 50 concesiones de servicios portadores de larga distancia, de esas, las que permanecen en el mercado compitiendo efectivamente no superan la quincena.

En el marco de competencia antes mencionado, el papel regulador del Estado se ha dirigido a fomentar la competencia en todos los mercados. Tal fomento se ha materializado por medio del establecimiento de garantías mínimas en el acceso de los operadores entrantes a las redes de los operadores establecidos, la no utilización de subsidios o el aprovechamiento de las infraestructuras propias en el caso de los operadores diversificados⁹ y la fijación de precios por el uso de tales redes y de las facilidades asociadas a los mismos. Esas garantías se complementaron con regulaciones tarifarias para el operador establecido y con regulaciones adicionales en materia de calidad de servicios. Paralelamente, se establecieron diversas regulaciones, ya de carácter general, dirigidas a proteger a los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones. Lo demás se dejó a la competencia y ella fue modelando un mercado de comunicaciones que ha crecido y que ha permitido que los servicios lleguen a más personas.

Como complemento de lo anterior, las políticas de acceso universal, que se implementaron en el caso peruano a través del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), han permitido que la liberalización haya traído resultados muy ventajosos para las telecomunicaciones y que se haya ampliado de una manera efectiva el acceso de un número creciente de usuarios a los servicios de telecomunicaciones. Los siguientes cuadros elaborados por el OSIPTEL así lo demuestran:

CRECIMIENTO TELEFONÍA MÓVIL

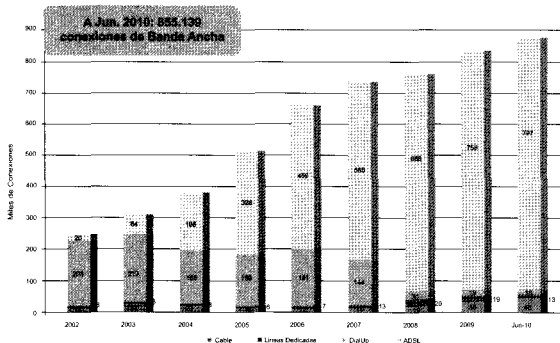
(Líneas por cada 100 habitantes y Líneas en Servicio)



(*) El indicador de penetración se ha calculado con las proyecciones de población a partir del censo de 2005.
 1/ La información correspondiente al segundo semestre se encuentra bajo supervisión (expediente N° 001-2011-GG-GPRO/IE).

Crecimiento del acceso a banda ancha fija

(Evolución por Tecnología)



Podría decirse que la liberalización y la competencia de la mano del papel regulador del Estado, han permitido que el mercado de las telecomunicaciones, con todos los segmentos que lo componen, se haya dinamizado y hecho posible una diversidad de y una mayor cobertura de servicios.

Las Nuevas Tendencias

Sin embargo el mercado de las telecomunicaciones y su dinamismo han puesto en evidencia ciertas tendencias que probablemente muestren que el proceso de liberalización y su eje central, la desintegración de los servicios, estén tendiendo a una reversión. En efecto, la desintegración de los servicios trajo nuevos segmentos de mercado que se convirtieron en escenarios competitivos. Esos escenarios han sido y son muy diversos; el mercado de la telefonía fija, el mercado de las comunicaciones móviles, el de larga distancia, el de televisión por cable, el del acceso a internet, el de las comunicaciones empresariales, etc. En todos ellos la competencia siempre ha sido y es intensa y en buena parte han operado sustituciones, de forma que la competencia no solo se ha dado al interior de los mencionados segmentos sino que incluso ha sido posible comprobar la existencia de competencia entre servicios distintos: el servicio de telefonía fija compitiendo con el de telefonía móvil; el de telefonía móvil desapareciendo prácticamente el servicio de telefonía pública fija y los servicios de internet y de telefonía móvil compitiendo con los servicios de telefonía de larga distancia nacional (este ha sido uno de los efectos de la denominada "área virtual móvil").

La fuerte competencia en los referidos segmentos ha venido acompañada de un cambio en las expectativas y demandas de los usuarios. Ellos ya no solo requieren servicios de comunicaciones que se agoten en la mera posibilidad de comunicación, sino que además les permitan acceder a experiencias mucho más completas. Los medios de comunicación, los que tradicionalmente concebíamos como tales y que de algún modo podían ser un fin en sí mismo, son ahora entendidos como instrumentos para la interrelación de los usuarios, para su vinculación social y de acceso al conocimiento.

En ese propósito de interrelación, los usuarios consideran como esencial el contenido de la comunicación, que es provista por un tercero o autogenerado o simplemente compartido dicho contenido, es parte de las credenciales sociales de los usuarios que comienzan a demandar más medios para ello.

La única manera de atender esa expectativa instrumental y lograr que deje de serla, para que los proveedores de servicios de comunicaciones puedan seguir ofreciendo servicios más completos, es la integración de servicios con contenidos. Esa es la razón de la convergencia de servicios, pero además la razón de la integración de servicios de mercados y segmentos de estos.

Habiendo sido la desintegración de redes pieza clave de los procesos de liberalización, resulta curioso que estemos frente a un proceso de aparente signo inverso. Cada día más los usuarios demandan servicios convergentes por

9 Que prestan más de un servicio, por ejemplo, los servicios portadores y de larga distancia.

lo que necesitan que se establezcan redes que provean el ancho de banda suficiente para ello.

No será inusual, por tanto, que las estructuras empresariales de las empresas del sector telecomunicaciones tiendan a integrarse y que en ese proceso la concentración de redes de alta capacidad sea el eje que soporte los nuevos servicios. La banda ancha, como señalábamos al principio de este artículo, será base indispensable para la prestación de los servicios convergentes y los que la detenten, seguramente pocas empresas, serán aquellas que estén en capacidad de ofrecer esos servicios integrados.

Lo anterior sugiere que el mercado, dado que las empresas necesitarán vender servicios convergentes para sobrevivir en el mercado, verá reducido el número de operadores y se privilegiará la presencia de aquellos que puedan invertir en redes, en un movimiento de signo un tanto contrario al que motivó la liberalización de redes. Pero nótese aquí que si bien la liberalización trajo muchos escenarios de competencia y que en ellos concurrían competidores que no necesariamente debían invertir en redes, las nuevas condiciones del mercado están exigiendo, más bien, que se invierta en ellas de forma que provean ancho de banda. Ello no debe llevarnos a pensar en un nuevo monopolio (el de las empresas que tengan redes de banda ancha) sino en la necesidad de que la regulación para la competencia promueva las condiciones necesarias para que las inversiones ocurran y la mayor cantidad posible de operadores construyan redes de alta capacidad¹⁰.

Es cierto que este nuevo giro determinará que algunos operadores salgan del mercado, pues es obvio que no todos estarán en capacidad de invertir en el desarrollo de redes. Pero también es cierto que tal cosa fortalecerá a otros y los animará a invertir. Y que ese fortalecimiento si bien concentrará el mercado con menos operadores, tal cosa ni es mala ni es desconocida para el mercado de las telecomunicaciones. Debe recordarse que la liberalización misma generó una profusión de operadores en el segmento de la larga distancia y que ella misma propició la concentración de dicho mercado en unos pocos.

“Habiendo sido la desintegración de redes pieza clave de los procesos de liberalización, resulta curioso que estemos frente a un proceso de aparente signo inverso”.


Debe tenerse en cuenta, además, que si bien parece que estamos frente a un proceso de integración de servicios

que llevará al establecimiento de un grupo de operadores que sean capaces de ofrecer servicios convergentes, no es menos cierto que ese proceso ocurrirá en un contexto de libre competencia. Es decir, no estamos solo frente a un proceso de integración de servicios en el que el desarrollo de redes de banda ancha sea necesario, sino frente a uno que tiene como marco la concurrencia de varios operadores, lo que significa que todos o algunos se plantearán la posibilidad o no de desarrollar dichas redes. Por lo tanto, será necesario que se establezcan todas las condiciones para que esa competencia de operadores que ofrecen servicios convergentes basados en redes de banda ancha sea efectiva.

Lo Que se Requiere

Visto lo anterior, resulta bastante claro que en este nuevo marco lo esencial será la apuesta por el desarrollo de redes de alta capacidad que permitan la prestación de servicios convergentes. Para ello será necesario que la regulación cree o fortalezca las condiciones para el desarrollo de redes de alta capacidad. Las medidas deberán ir desde la regulación de incentivos, precios y tarifas que permitan el desarrollo de inversiones a los propios operadores para que desarrollen redes de alta capacidad hasta la promoción de proyectos públicos o privados que permitan el desarrollo de dichas redes. Esto último no implica que el desarrollo de las redes sea exclusivo de los operadores de telecomunicaciones. También está los concesionarios de transmisión y distribución de electricidad, los concesionarios de transporte y distribución de gas, los concesionarios de vías férreas y carreteras, quienes detentan todo tipo de ductos, etc.

En el caso peruano, las regulaciones para el uso de infraestructuras compartidas y las reglas para la asignación de capacidades en redes de fibra óptica activa o inactiva (fibra óptica sin iluminar) para el Estado ya existen. Pero es indispensable su despliegue y generalización de modo que converjan no solo servicios de comunicaciones sino también redes de distinta naturaleza.

Es indudable, pues, que el Estado y concretamente la regulación se empeñen en establecer las condiciones para que las inversiones en materia de redes de banda ancha ocurran. Pero es esencial la lectura de un mercado que está cambiando por demandas de los usuarios y que son esos usuarios los que le están imponiendo una dinámica tal que está haciendo que las empresas se preocupen por vender servicios para atender esas demandas. Lo que se requiere de la regulación es que se creen las condiciones necesarias para que quienes deban proveer los servicios convergentes tengan cómo hacerlo .