

Competencia en Telefonía Fija: Alternativas de Desarrollo

Oscar Ponce de León Salas**

Bachiller en Economía de la Universidad del Pacífico

Silvana Elías Naranjo *

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú

I Introducción.

El desarrollo de las telecomunicaciones en un país es de gran valor para la economía, ya que trae consigo externalidades que afectan o benefician a todos los usuarios.

La telefonía fija representa el 50% del número de líneas entre telefonía celular y fija, existentes en el mercado de telecomunicaciones¹. A su vez es el sector de mayor percepción por parte de la población.

Es aquí donde se ha desarrollado menos competencia, y la evidencia empírica mundial lo demuestra, entre toda la gama de servicios del mercado de telecomunicaciones, debido a la enorme inversión que se requiere para montar la red de telefonía fija. Por razones económicas y tecnológicas será lo más eficiente para la sociedad la existencia de un solo operador, por un período razonable que permita al operador la recuperación de su inversión.

Sin embargo, la evolución de la tecnología permite que hoy en día, se pueda fomentar la competencia a través de una gama de alternativas, sin que estas signifiquen la instalación de infraestructura ya existente. En este sentido, la propia Ley de Telecomunicaciones establece que el servicio de telefonía fija deberá ser prestado bajo el régimen de libre competencia.

Dado que se trata de un servicio público y teniendo en cuenta la propia estructura del mercado, el Regulador será el encargado de vigilar que la misma exista

y se desarrolle.

II Marco General.

Hasta la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 702, el cual introduce la reforma legal que liberaliza el mercado de las telecomunicaciones, éste operó bajo el régimen de monopolio estatal. En el año 1994 se realizó la privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones siendo adjudicadas a Telefónica del Perú S.A. (en adelante Telefónica) En este contexto, fue promulgada la Ley N° 26285, la cual dispuso que los servicios de telecomunicaciones de Telefonía fueran desmonopolizados progresivamente mediante la fijación de un periodo de concurrencia limitada permitiendo que Telefónica operara bajo el régimen de monopolio durante un determinado periodo, luego del cual el sector se desarrollaría dentro del marco de la libre competencia.

Dicho periodo finalizó en el año 1998, año a partir del cual el Estado ha venido otorgando concesiones para operar el servicio de telefonía fija a distintos operadores. De esta forma, hasta la fecha, se han otorgado 8² concesiones para prestar el servicio de telefonía fija local, (5 alámbricas, 3 inalámbricas). De dichas empresas, actualmente 3 se encuentran prestando el servicio de telefonía fija en su área de concesión.

Con relación al surgimiento de competencia en Telefonía Fija, los Lineamientos de Política de Apertura del mercado de Telecomunicaciones (Decreto Supremo

** Especialidad en Telecomunicaciones, Curso de Extensión Universitaria OSIPTEL

* Especialidad en Telecomunicaciones, Curso de Extensión Universitaria OSIPTEL. Ex miembro de la Asociación Civil Derecho & Sociedad

1) Fuente: OSIPTEL

2) Conforme a los cuadros estadísticos de la Unidad de Concesiones del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, uno de los contratos de concesión suscrito, fue declarado resuelto por terminación del Contrato.

Nº 020-98-MTC) consideran que el mismo será un proceso largo, el cual probablemente se base en nuevas tecnologías tales como la telefonía fija inalámbrica dadas las limitaciones que las infraestructuras tradicionales presentan.

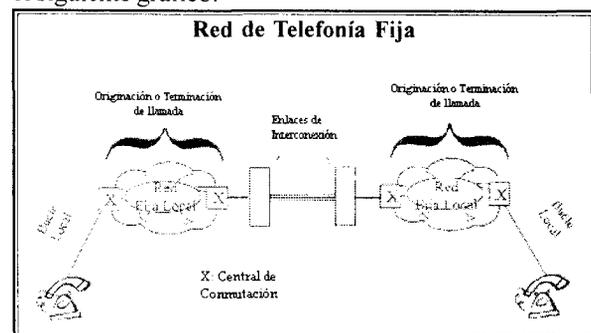
Al respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien la utilización de la tecnología inalámbrica puede contrarrestar en cierta medida el problema de infraestructura, debe tenerse en cuenta que el Estado ha otorgado también concesiones para telefonía fija alámbrica, por lo que debe buscarse una solución que dinamice el mercado y permita a todos los operadores competir en igualdad de condiciones.

III. Funcionamiento de la Red de Telefonía Fija.

La red telefónica es el conjunto de líneas, enlaces, centrales y órganos de conmutación que proporcionan la capacidad completa que hace posible la comunicación entre usuarios.

La comunicación se inicia a través de la estación telefónica, la cual se conecta con la central a través de un par de cobre trenzado, también conocido como bucle local³; luego pasa por la central de conmutación que se encargará de enrutar la señal, siendo posteriormente transmitida hacia la central a la que pertenezca el usuario con el que se desea comunicar (usuario 2). El usuario 2 puede o no pertenecer a la misma empresa operadora de telefonía. En caso no pertenezca, ambos usuarios podrán comunicarse si las redes de telecomunicaciones se encuentran interconectadas.

El funcionamiento de la red puede apreciarse en el siguiente gráfico:



Fuente: OSIPTEL

De esta forma, las redes telefónicas están compuestas de dos elementos principales: las centrales de conmutación y los canales de transmisión. El conmuta-

dor permite enrutar la voz, video y señales de datos a través de la red. La transmisión puede realizarse a través de medios alámbricos (donde la señal viaja por un medio guiado, como alambres de cobre, cable coaxial, fibra óptica) o inalámbricos (aquellos donde la señal viaja por medios no guiados como satélite, radio celular, microondas).

IV. Competencia en el Mercado de Telefonía Fija.

Mediante la competencia los agentes del mercado se comportan de una manera eficiente, es decir como asignan los recursos existentes de la mejor manera posible, haciendo que los agentes se regulen por sí mismos y aumentando el bienestar de los consumidores. Mientras más nos acerquemos a la competencia, el mercado producirá la mayor cantidad posible, a menores precios y a mayor calidad.

En el mercado de telefonía fija, existen barreras a la entrada, debido a la existencia de altos costos hundidos en el tendido de las redes, siendo rentable para el operador sólo cuando los volúmenes de venta son altos comparados con el tamaño de mercado. A efectos de no desincentivar la inversión en tecnología, se permite que la empresa inicial opere como monopolio por un período dentro el cual pueda recuperar su inversión, luego del mismo podrán entrar nuevos operadores.

En el Perú, al igual que en muchos países, si bien se ha realizado la apertura del mercado de telefonía fija, en la práctica estamos muy alejados de una situación de competencia, dado que el poder de mercado del operador dominante se ha visto poco reducido después de la apertura.

Así, el mercado de telefonía fija se encuentra bastante concentrado, pues tenemos que Telefónica posee el 99.5% del total de líneas en servicio en Lima, seguida con porcentajes de 0.41% de AT&T y 0.04% de Bellsouth. En el mercado de líneas comerciales Telefónica posee 97.57%, seguida con 2.24% de AT&T y 0.19% de Bellsouth⁴.

Telefónica mantiene en el mercado ofertas para la conexión e instalación de nuevas líneas, así como planes tarifarios de consumo limitado, que facilitan el control del consumo por parte de los usuarios, así como el acceso de usuarios de bajo consumo.

Actualmente, las empresas entrantes sólo han incursionado en telefonía fija comercial, debido a que

3) Circuito físico entre las instalaciones del cliente y la central de conmutación del operador.

4) Fuente: OSIPTEL

sólo de esta forma se cubren los altos costos que implica el cambio de operador. De esta forma, el usuario residencial sólo puede recibir el servicio por parte del operador dominante.

Con relación a las tarifas, las mismas se encuentran reguladas para el operador dominante, mientras que el resto de operadores pueden establecerlas libremente. Las tarifas de estos últimos son menores que las correspondientes al operador dominante, tanto en líneas de abonado (9.67% menor) como en accesos primarios (hasta 18% menor)⁵. Si bien estas tarifas son más bajas, es importante analizar porque estas empresas no han logrado un importante ingreso al mercado.

La poca captación de usuarios de estas empresas sólo puede girar en torno a precios, calidad en producto y servicio, y confianza, únicos intereses del cliente.

Al respecto vamos a destacar dos factores explicativos: el primero es la diferenciación del servicio, es decir las empresas entrantes no brindan los mismos servicios que Telefónica, como "llamada 103", "llamada 105", servicio de guía telefónica⁶. El segundo tiene que ver con el tamaño de producción de Telefónica, así la empresa dominante disfruta de mayores economías de escala, es decir que por sus volúmenes grandes de venta, puede ofrecer paquetes y descuentos más atractivos para los clientes.

V. Entrada en el Mercado de Telefonía Fija Local.

La evolución tecnológica ha permitido la caída de los costos de transmisión y conmutación, además del incremento de la inteligencia de la red.

Asimismo, los antiguos servicios que se brindaban son ahora complementados por una enorme gama de nuevos servicios como las tarjetas para llamar, los números que permiten realizar llamadas a través de la red inteligente como los 80C, servicios suplementarios como los de identificación de llamadas, rechazo o aceptación de llamadas, mensajes de voz, enrutamiento selectivo de llamadas, acceso a datos, servicios de valor añadido como facsímil, banco en casa, videoconferencias, Internet, entre otros. Muchos de estos servicios requie-

ren redes más inteligentes y con mayor capacidad de transmisión que las disponibles hasta hace poco.

La red local siempre ha sido considerada como un monopolio natural, sin embargo el avance tecnológico, así como la declaración de facilidad esencial por parte de los reguladores permiten que en algunos países se de competencia en este mercado tradicionalmente monopólico.

Actualmente existen alternativas que han permitido en otros países acercarse a una situación de competencia.

Alternativas de entrada al mercado de Telefonía Fija

La Federal Communications Comisión (FCC)⁷ toma en cuenta tres patrones de entrada al mercado local⁸:

1. Entrada con Facilidades.

Esta alternativa se da cuando el operador entrante instala su propia red. Existe cierta preferencia por el desarrollo de las redes locales, siempre y cuando no signifique duplicación de costos.

Sin embargo esta modalidad implica altos costos sociales. Primero, donde ya existe la red de una empresa dominante, se duplica la infraestructura. Cablear por segunda vez todos los hogares es demasiado costoso para la sociedad. Segundo, aún cuando no existe aún infraestructura inicial, la competencia en infraestructura implica pérdida de economías de densidad y escala. Tercero, para que la competencia sea efectiva, se requiere portabilidad numérica, de modo que los usuarios cambien de operador sin mayores costos. La portabilidad numérica significa mejoramientos de software para asegurar que el número telefónico sea reconocido aún cuando el usuario cambia de operador.

Debido a lo costoso que es la instalación de redes propias, por ejemplo en larga distancia las empresas tienden a utilizar desempaquetamiento u opciones de reventa para entrar en mercados locales, en vez de entrar con su propia red.

5) Ibid

6) Esto debido a que la guía de Telefónica es la de mayor cobertura, y los usuarios de otras empresas no aparecen en ésta, ocasionándoles inconvenientes, en mayor grado cuando se trata de teléfonos comerciales.

7) Ente regulador de los Estados Unidos.

8) Ver Laffont, Jean-Jacques y Tirole, Jean. Competition in Telecommunications CES 1999

2. Comercialización de Tráfico (Reventa).

El tráfico de llamadas puede ser comercializado entre empresas. Las empresas entrantes pueden comprar servicios locales al operador dominante con un descuento, un cargo por debajo del precio cargado por la empresa dominante a sus clientes y revender estos servicios a los mismos.

La reventa es considerada una modalidad sencilla de crear "entrada", sin embargo no queda muy claro si la entrante ofrece realmente un producto nuevo o el mismo producto a un costo más bajo, ya que la diferenciación es limitada a un componente de marketing.

El operador entrante compensará al dominante con la diferencia entre su precio de venta por el servicio y el costo en el que la misma ya no incurre, cuando el servicio es brindado por la entrante. Este "costo evitable" corresponde a los costos directos de servir al usuario. Entre algunos de los costos evitables tenemos: costos administrativos, ventas, publicidad, servicios al cliente, servicios de terminación de llamada, entre otros.

Para algunos Estados donde no se puede llevar a cabo estudios sobre costos evitables, la FCC de los Estados Unidos determina un rango de descuento que va de 17 a 25 por ciento del precio de venta⁹.

La comercialización de tráfico suele realizarse mediante el uso de tarjetas, de esta forma el usuario decide, por adelantado y tantas veces como desee, la utilización de un determinado operador para el establecimiento de sus llamadas.

En el Perú, tanto los Lineamientos de Política de Apertura de Telecomunicaciones como el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, establecen que los servicios públicos de Telecomunicaciones pueden ser comercializados, entendiéndose esta actividad como la posibilidad de que una persona natural o jurídica adquiera servicios y/o volumen al por mayor de tráfico con la finalidad de ofertarlo a terceros. Asimismo, dicha actividad se encuentra regulada por norma expresa de OSIPTEL, señalando los derechos y obligaciones de las partes.

En otros países, es común la comercialización del tráfico local, sin embargo, en el Perú, ésta no se ha dado,

existiendo en su mayoría comercializadores de tráfico internacional.

3. Desempaquetamiento de redes.

El desempaquetamiento de redes consiste en que la empresa entrante pueda alquilar los elementos de red del operador dominante que desee, y no pagar por servicios que no necesite. De esta forma, bajo el desempaquetamiento, una empresa entrante puede rentar elementos de red "a la carta" mientras la empresa dominante sigue siendo responsable por mantener, reparar y reemplazar los elementos desempaquetados. Por ejemplo, el operador entrante puede arrendar el cableado y a la vez tener su propia central.

A las empresas entrantes les interesa que la empresa dominante no las fuerce a comprar servicios que no necesitan. En contraste, a las empresas dominantes les interesa que el desempaquetamiento no sea tan efectivo para alcanzar una situación de competencia, que no incremente sus costos de transacción, y que no provoque el uso de estructuras imperfectas de precios.

Algunas formas de desempaquetamiento son: pre-selección, mediante el cual el usuario decide, por adelantado y tantas veces como desee, la utilización de un determinado operador para el establecimiento de sus llamadas, y acceso llamada por llamada, que permite al usuario, al momento de efectuar cada llamada, tener la opción de elegir, mediante el uso de un código, al operador que le brindará el servicio.

El tema de los costos fijos guarda estrecha relación con el desempaquetamiento. Los costos fijos constituyen, según M. Kennet, el 80% de los costos totales de la red, dentro de esta el bucle local es la parte más costosa e inviable de duplicar. Por ello el desempaquetamiento de este tramo es de gran importancia para el desarrollo de la competencia en el mercado de telefonía fija.

3.1 Desempaquetamiento del bucle local.

El desempaquetamiento del bucle consiste en otorgar al operador entrante el acceso al mismo. Este acceso puede ser compartido o desagregado.¹⁰

9) Ver Laffont, Jean-Jacques y Tirole, Jean. *Competition in Telecommunications* CES 1999

10) Esta clasificación es la más utilizada puesto que incluye los tipos de accesos técnicos posibles. Ver Reglamento (CE) N° 2887/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Mediante el acceso compartido el operador dominante continuará prestando el servicio de voz, mientras que los operadores entrantes podrán prestar los servicios de datos (tales como Internet, servicios de banda ancha, entre otros) a través de la línea telefónica. El acceso desagregado, sin embargo, permite que el operador entrante preste todo tipo de servicios de voz y datos, pudiendo hacer uso completo del bucle. En ambos casos, el operador entrante deberá pagar al dominante una suma que cubra sus costos y le permita obtener ganancias.

El desempaquetamiento del bucle local se encuentra regulado por la Unión Europea. Así, el Reglamento (CE) N° 2887/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Comunidad Europea, regula el acceso desagregado al bucle local, con el objeto de aumentar la competencia y fomentar la innovación tecnológica.

Dicho reglamento señala que el operador dominante deberá ofrecer una oferta de referencia relativa al acceso desagregado a su bucle local y los recursos asociados (tales como los recursos de coubicación, cables de conexión y los sistemas de tecnologías de información pertinentes), a efectos que el beneficiario no tenga que pagar por elementos o recursos de red que no sean necesarios para el suministro del servicio.

El desempaquetamiento del bucle ha sido implementado en varios países, entre los que se encuentra el Reino Unido y España, bajo la supervisión del Organismo Regulador a efectos de garantizar una competencia efectiva.

En el Reino Unido, por ejemplo, se ha introducido una modificación en el contrato de concesión de la empresa dominante y se han regulado determinados aspectos a efectos que el operador dominante no imponga al operador entrante obligaciones más allá de las necesarias tales como la compra o uso de servicios que necesite o solicite, y se respeten las reglas de competencia como la no discriminación entre operadores, limitaciones de responsabilidades, entre otros¹¹.

3.1.1. Facilidades Esenciales

Con respecto al desempaquetamiento del bucle local en el Perú, consideramos que el mismo, debe considerarse como un recurso esencial.

Se entiende que un recurso es esencial cuando resulta imprescindible que el competidor lo tenga para poder competir en igualdad de condiciones en el mercado, por lo que una empresa puede verse obligada a compartir recursos con sus competidores.¹²

Al respecto, los Lineamientos Generales para la aplicación de las normas de Libre Competencia en Telecomunicaciones (Resolución de Consejo Directivo N° 03-2000-CD/OSIPTEL) los cuales señalan que se entiende como recurso esencial a aquel servicio o infraestructura, que: (i) es suministrado de modo exclusivo o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores y (ii) cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.

Así, debe analizarse si el acceso al bucle local constituye un elemento esencial para que el operador entrante pueda competir en igualdad de condiciones que el operador dominante y si su implementación resulta determinante para que exista real competencia.

Conforme a lo explicado anteriormente, resulta muy oneroso para el operador entrante colocar su propio bucle, puesto que implica costos muy altos. Asimismo, cuando el operador entrante lo coloca, el bucle con el que contaba el operador dominante queda inutilizado, habiéndose duplicado infraestructura. Si bien existe una paradoja entre el incentivar el crecimiento de la red u obligar al dominante a compartir sus bienes, consideramos que existen casos tales como este, donde obligar a que compartir será mucho más eficiente que duplicar redes, debiendo solo el operador entrante asumir el costo de un tendido de cables nuevo en los lugares donde este no exista. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el operador entrante pagará al dominante por el uso de la infraestructura, por lo que este último no verá desperdiciada su inversión.

3.2 Interconexión e Interoperatividad

La interconexión es un conjunto de acuerdos y reglas cuyo objetivo es permitir la comunicación entre usuarios de diferentes redes. El concepto de interconexión envuelve tanto aspectos físicos como interoperatividad de servicios. Ello implica que los

11) Ver "Local loop unbundling: access to BT's exchanges by third parties". Statement and Direction issued by the Director General of Telecommunications. 2001, "Local Loop Unbundling Fact Sheet", Marzo 2001, y "Local Loop Unbundling-Proposed Determination of the terms of an Access Network Facilities Agreement", Noviembre 2000. Documentos de OFTEL.

12) 12 Ph. AREEDA, 58 Antitrust Law Journal, 1990, pp. 841 y ss.

usuarios puedan hacer llamadas entre ellos independientemente de si están conectados directamente a una misma red¹³.

La interoperatividad posibilita que los consumidores puedan acceder a diversos servicios aún cuando éstos no sean clientes del operador que ofrece dichos servicios. De igual forma los operadores querrán que sus servicios tengan la mayor cobertura posible. Cuando esto ocurre hablamos de interoperatividad entre redes.

En la medida en que haya competitividad en las redes locales, los operadores estarán incentivados a emplear la interoperatividad. Sin embargo, si existe un operador dominante, como en el caso peruano, éste encontrará atractivo proveer sus servicios solamente a sus clientes.

Los servicios que deben compartirse bajo interoperatividad deberán ser los mismos que en el caso de existir competencia, ya que de otro modo se estaría desincentivando la innovación y la diferenciación de servicios entre operadores. Es claro que servicios como "llamada en espera" o "contestadora" no necesitan ser compartidos entre los operadores, sin embargo servicios como "identificación de llamada", "llamada por cobrar" o centrales de información (103), deben ser compartidos para no ser limitantes de la competencia, ya que los usuarios desean que su operador les provea de toda la gama de servicios.

La regulación actual solamente garantiza la obligatoriedad de interconexión entre redes de distintos usuarios, más no entre una red y una estación terminal de un usuario que no pertenece al operador de dicha red, es decir, no se garantiza el desempaquetamiento de red, sino algo más limitado, como es la interconexión de redes. Incluso en la interconexión no se toma en cuenta la interoperatividad de servicios, la cual es necesaria junto con la interconexión física de redes para que se desarrolle la competencia efectivamente; de otro modo, como se viene dando, la empresa dominante ofrecerá productos con más servicios y las empresas entrantes estarán en desventaja.

3.3 Nuevas Tecnologías

Existen otras alternativas para prestar el servicio de telefonía fija. Al respecto, la Comisión de las Comuni-

dades Europeas, en su documento N° COM(2000) 237 final, señala que la red de acceso local de los operadores preexistentes (bucle local), no es la única infraestructura técnica que permite la prestación de servicios al por menor a los usuarios finales, existiendo otras alternativas como las redes de fibra óptica, los bucles inalámbricos o las redes de radiodifusión por cable. Sin embargo, ninguna de estas alternativas puede considerarse equivalente. Las redes de fibra óptica sólo son competitivas en grandes enlaces, los bucles inalámbricos resultan a corto y mediano plazo más adecuados para satisfacer necesidades específicas de pequeñas y medianas empresas pero son poco económicos para prestar el servicio a viviendas particulares, y las redes de cable exigen mejoras costosas para la prestación del servicio en ambos sentidos.

Asimismo, existen otras tecnologías alternativas como el uso de redes eléctricas, las cuales, sin embargo, aún no se han desarrollado lo suficiente como para considerarlas una alternativa viable.

En el Perú aun no se ha implementado ninguna de estas tecnologías pero se espera que en el corto se plazo la telefonía inalámbrica comience a operar.

Otra opción importante es el compartimiento de infraestructuras alternativas, es decir, la utilización de infraestructura existente en mercados distintos al de telefonía, como por ejemplo luz o agua, como soporte o como vía de acceso y viaje de los cables telefónicos¹⁴.

Esta alternativa permite la ampliación de la red a costos menores, debido a que se utiliza un recurso existente, y ha demostrado tener éxito en zonas de Estados Unidos, con tamaños de mercados pequeños, donde se promovió el acceso universal.

Otra alternativa para incentivar la competencia es la portabilidad numérica. Esta es definida como es aquella facilidad de red mediante la cual un usuario o abonado podrá mantener su número telefónico con iguales o mejores prestaciones del servicio contratado. De esta forma, la portabilidad de proveedor, permite a los usuarios cambiarse de proveedor de servicio local sin cambiar su número telefónico.

La portabilidad numérica es considerada como una barrera de acceso al mercado dado que limita la voluntad del usuario a la libre elección, puesto que éste

- 13) Interconnection & Interoperability of Services over Telephony Networks. A Statement by the Director General of Telecommunications, Abril 1998
- 14) "HIGH COST SUPPORT: AN ALTERNATIVE DISTRIBUTION PROPOSAL". Maine Public Utilities Commission; New York Public Service Commission; and Vermont Public Service Board 1998

no puede escoger a un operador diferente al que le presta el servicio pues para ello debería modificar su numeración, lo cual implicará altos costos para el usuario tales como la publicidad del nuevo número, posible pérdida de clientes o contactos por falta de ubicación, cambio de papelería en caso de empresas, entre otros. Así, se considera que el operador que ingrese al mercado, tendrá mayores dificultades para atraer la clientela de sus competidores.

VI. Conclusiones y Recomendaciones.

Debido a que la instalación de red requiere de grandes inversiones no ha sido posible la existencia de más de un operador en el mercado de telefonía fija. Sin embargo, hay formas de fomentar la competencia, obligando al operador dominante a compartir su infraestructura, una vez que éste recuperó su inversión.

El punto clave que se enfatiza en la regulación es sobre estos elementos de la red local, tales como el bucle local. Estos elementos son esencialmente costos fijos, y son partes cruciales de la red, por ello los reguladores y legisladores se preocupan por el acceso de todos los actores del mercado de telecomunicaciones a estos elementos.

Existe a su vez, un dilema entre promover la competencia para incrementar el bienestar social una vez que la infraestructura existe y fomentar a la dominante a invertir y mantener la infraestructura.

La expansión de la red depende del desempeño de la economía. De esta forma, el crecimiento de la densidad telefónica, como el de líneas instaladas vienen siendo no significativos desde 1999, situación acorde con la coyuntura económica de los últimos años. Por ello no es de esperarse una expansión significativa de la red. Existe a su vez una estrecha relación entre el Producto Bruto Interno y la penetración telefónica en países de la región sudamericana. El Perú tiene uno de los productos brutos más bajos, así como uno de los menores niveles de penetración. Por lo anterior, el regulador debe enfatizar en fomentar la competencia en el mercado de telefonía fija existente, de manera que se aumente el bienestar de los consumidores, a través de menores precios y mejor calidad.

Esto sólo es posible, como la evidencia empírica lo demuestra, con la apertura de la red a empresas entrantes. Las que pagarán cargos de acceso razonables a la empresa dominante, evitando así duplicaciones de costos ineficientes para la sociedad en general.

Si bien por un tema de libre competencia, la apertura del bucle local debería darse, puesto que constituye un recurso esencial, consideramos que debería existir una norma clara que disponga su obligatoriedad y prevea todas las posibles contingencias y problemas que pudieran surgir entre las partes, a efectos de darles una rápida solución.

Asimismo, el papel del regulador será muy importante, pues es éste quien deberá vigilar el cumplimiento de las normas de libre y leal competencia y promover la competencia en el mercado.

De igual modo, la promoción de competencia a través de la interconexión, ha sido limitada, debido a que esta no incluye la interoperatividad de servicios entre operadores, lo que origina que las empresas entrantes estén en desventaja en relación a la empresa dominante, la cual ofrece un producto diferenciado.

La comercialización de tráfico puede significar, también, una herramienta importante para el desarrollo de la competencia en el mercado de telefonía fija, como lo ha significado en los mercados de larga distancia en diferentes países. Además se viene implementado en telefonía fija local en países como Reino Unido.

Si bien muchos consideran que la portabilidad numérica ayudará a fomentar la competencia, siendo su implementación obligatoria dado que se considera como un derecho del abonado, su implementación debe someterse a un análisis económico a efectos de definir la conveniencia o no de la misma, pues su aplicación en otros países no ha resultado tan beneficiosa como se esperaba.

Otro tema importante es que la sola existencia de normas, no garantiza de por sí que el mercado funcione como deba. Así, es importante crear mecanismos eficientes que aseguren el cumplimiento de las normas pues debe tenerse en cuenta que el incumplimiento por parte de una de las empresas, si bien puede ser corregido posteriormente, el daño causado muchas veces es irreparable.

Así, cuando un operador incumple una norma o infringe los principios de la libre y leal competencia, el operador afectado podrá iniciar un proceso administrativo a efectos de corregir dicho comportamiento. En el caso de infracciones en Telecomunicaciones, el órgano encargado de resolver en primera instancia será el Cuerpo Colegiado, mientras que en segunda instancia, deberá resolver el Tribunal de

Solución de Controversias conforme a lo establecido por la Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (Ley N° 27332). Sin embargo, el hecho que los miembros del Tribunal de Solución de Controversias no sean nombrados durante

un largo período genera un vacío, pues no existe una segunda instancia que pueda resolver la controversia. En este sentido, esto genera inseguridad para el operador, quien además, no podrá ver resuelto su problema. **D&S**