

Convergencia: Necesidad de Iniciar un Cambio Regulatorio para las Telecomunicaciones en el Perú

Luis Vinatea Recoba*

La convergencia, concepto en telecomunicaciones que implica el transporte de información de distintas fuentes como pueden ser la telefónica fija o móvil, la televisión o Internet de forma conjunta, será en corto tiempo una realidad, con un gran impacto en dicho mercado. La política en cuanto a las telecomunicaciones tendrá que incluir a la convergencia para asegurar un desarrollo que beneficie tanto a usuarios y empresarios del sector. En el presente artículo se realiza un análisis del estado actual de la regulación en cuanto a las telecomunicaciones, sus objetivos, y la relación de estos con la convergencia. Asimismo, se exponen interesantes propuestas sobre la finalidad que debería tener las telecomunicaciones y los cambios de su regulación legal, en este aspecto con el fin de aprovechar los beneficios que la convergencia ofrece.

La convergencia, definida como la “capacidad de diferentes plataformas de red de transportar servicios esencialmente similares, o la aproximación de dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal”¹, ya es una realidad en el Perú. Aun cuando su desarrollo comercial está todavía en una etapa inicial en la que no se encaminan aún propuestas comerciales consolidadas, es fácil suponer que los últimos movimientos en el mercado de servicios móviles² y las tendencias de integración de grupos económicos en la región, con sus correspondientes manifestaciones en el país, traerán como consecuencia el desarrollo de un mercado de servicios que confluirán y que serán ofrecidos por un grupo reducido y concentrado de operadores. Dicho grupo de operadores coexistirá con otros operadores que desarrollarán estrategias de nicho y que sostendrán el desarrollo de sus negocios en su capacidad de lograr soportarse en las redes de servicios convergentes. En definitiva, la convergencia es ya el tema más relevante en el sector de las telecomunicaciones y nos parece claro que los esfuerzos regulatorios futuros en el Perú deberían ir en esa línea³.

Sin duda, el desarrollo de la banda ancha, el internet, la digitalización y la liberalización han influido en este proceso de convergencia y tendencia a la integración de servicios. Pero es curioso notar que esas mismas razones fueron las que hicieron posible la desintegración vertical de los monopolios y el desarrollo de la competencia en el sector⁴. Probablemente, más que regular *ex ante* los servicios convergentes en sí mismos se haga necesario, en un futuro, regular el acceso a dichos servicios o efectuar un control *ex post*, pues parece claro que tan necesaria fue la regulación para facilitar y lograr el desarrollo equilibrado de la liberalización como para lograr lo mismo frente a lo que ya parece ser una tendencia natural de un mercado en el que los operadores dominantes lo serán no por ser los operadores establecidos, sino por ser titulares de redes polivalentes.

Pero las futuras consecuencias de la convergencia y los escenarios todavía desconocidos susceptibles de regulación, no deben ser un obstáculo para el desarrollo de una serie de reformas que la hagan posible. Pensamos, a propósito de esto, que la

* Profesor de Derecho de Telecomunicaciones. Pontificia Universidad Católica del Perú. Socio del Estudio Miranda & Amado

1 Libro Verde sobre la Convergencia de los sectores de las Telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la sociedad de la información COM (97) Versión 3 Bruselas, 3 de diciembre de 1997.

2 A la fecha, Telefónica concentra el 70% del mercado de las telecomunicaciones móviles y el resto lo detentan Nextel y Claro y América Móvil. Telefónica Móviles forma parte del Grupo Telefónica, que es un operador que integra servicios de telefonía fija (fija e inalámbrica); móvil; servicios de internet; televisión por cable y multimedia; servicios de infraestructura; entre otros. América Móvil y Telmex pertenecen a un mismo grupo económico y concentran servicios móviles; telefonía fija (física e inalámbrica), internet, infraestructura y servicios de conectividad. Nextel está concentrado en el servicio móvil de comunicaciones troncalizadas, al que le viene añadiendo prestaciones soportadas en internet.

3 Al momento de la elaboración de este artículo, el Congreso aprobó la Ley (.....) que aprueba las concesiones únicas, norma en cuya exposición de motivos se ha declarado que ella constituye “el primer paso hacia la convergencia de servicios”.

4 Castrejón Marín, Luis (en Arpón de Mendivil, Almudena. Comentarios a la Ley de Telecomunicaciones. Madrid. Aranzadi, 1999) Ha señalado que fueron esas las causas que facilitaron la liberalización de las telecomunicaciones. Llanaza Gonzales, Paloma, ha señalado que esas mismas causas facilitan la convergencia. En: Internet y comunicaciones digitales. Barcelona. Bosch. Página 17 y siguientes.

regulación actual reclama cambios urgentes que faciliten el desarrollo de servicios convergentes. Ello porque el mercado lo pide y porque la convergencia de servicios no es sólo la posibilidad de ofrecer un portafolio de productos o servicios amplios para quien pueda pagarlos, sino que es la clave para que distintos medios alternativos de comunicación finalmente lleguen a quien no los tiene.

En la línea anterior, una revisión del marco regulatorio sectorial se presenta como una oportunidad para la formulación de algunas sugerencias de cara a la convergencia. El propósito de este artículo es justamente ese: llamar la atención sobre lo que ocurre en el mercado de las telecomunicaciones, contrastar ello con la actual regulación y proponer algunos de los temas que podrían ser modificados a fin de facilitar el proceso convergente.

1) El Marco Regulatorio de los Servicios de Telecomunicaciones

La regulación actual de las telecomunicaciones en el Perú tiene su punto de partida en la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Decreto legislativo 702). Con anterioridad a esta norma, las Telecomunicaciones se encontraban normadas por el Decreto Ley 19020, vigente desde 1970, el cual prohibía toda inversión privada, nacional o extranjera en los servicios públicos de telecomunicaciones, otorgándose al Estado la exclusiva titularidad y gestión de los servicios públicos de telecomunicaciones.

A inicios de la década del noventa se iniciaron una serie de reformas económicas dentro de las cuales se encontraba la reestructuración del sector telecomunicaciones. Las reformas efectuadas en este sector tuvieron como objetivo ampliar la cobertura del servicio, mejorar la calidad del mismo, innovar tecnológicamente el sector y lograr la reducción de los costos del servicio.

Dentro de estas medidas, como ya se dijo, se promulgó (en 1991) el Decreto Legislativo 702, Ley de Promoción

de Inversión Privada en Telecomunicaciones. A través de esta norma el Estado se desprendió del monopolio en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, permitiendo la gestión de los servicios por parte de los particulares.

Posteriormente, en el año 1993, el Estado dictó el Decreto Supremo N° 013-93-TCC, Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante LT), con el cual se reguló el sector. Esta norma, se reglamentó mediante el Decreto Supremo N° 06-94-TCC, el mismo que luego de varias modificaciones quedó consolidado mediante el D.S. 027-2004-MT⁵.

La LT clasificó los servicios de Telecomunicaciones en Servicios Portadores, Teleservicios o Servicios Finales (Servicio Telefónico Fijo y Móvil; Telex, Telegráfico, Radiocomunicación Fija, móvil y Buscapersonas), Servicios de Difusión (Sonora, de televisión, radiodifusión por cable, circuito cerrado de televisión) y Servicios de Valor Añadido. Asimismo, en cuanto a la utilización y naturaleza del servicio, los servicios de telecomunicaciones se clasificaron en esta norma como **Públicos**⁶, cuando estos estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio de una contraprestación; **Privados**, aquellos establecidos por una persona natural o jurídica para satisfacer sus propias necesidades, y **Privados de Interés Público**, servicios de radiodifusión sonora y de televisión⁷.

La LT también reguló las formas de acceso al sector, estableciendo los títulos habilitantes que corresponden a cada servicio y las condiciones de operación. En forma complementaria, la LT también reguló la utilización del espectro, la homologación de equipos y el mercado de servicios, estableciendo que éstos se basan en los principios de libre competencia, neutralidad, no discriminación, etc.

Con el fin de cautelar las características del mercado de servicios, la LT fijó dos organismos competentes: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que tiene una función de control de acceso al mercado

5 Esta norma ha sido recientemente modificada por el D.S. 030-2005-MTC.

6 El artículo 40° de la LT señala que "serán considerados como servicios públicos de telecomunicaciones aquellos servicios declarados como tales en el reglamento de esta Ley, que estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio de una contraprestación". De acuerdo con dicha norma, para que un servicio pueda ser considerado como un servicio público (no como un simple servicio de telecomunicaciones) es necesario que concurren cuatro condiciones: a) que se trate de un servicio; b) que el servicio, de existir, esté declarado como tal por el Reglamento; c) que esté a disposición del público en general, y; d) que su utilización se efectúe a cambio de una contraprestación.

7 La LT señaló en su artículo 45° ha señalado:

"Artículo 45°.- Quedan exceptuados de la clasificación de servicios de la presente Ley, las telecomunicaciones instaladas dentro de un mismo inmueble que no utilizan el espectro radioeléctrico y no tienen conexión con redes exteriores. Quedan también excluidos de la clasificación, aquellos servicios cuyos equipos que, utilizando el espectro radioeléctrico, no transmiten en una potencia superior a la señalada en el Reglamento"

Por su parte, el artículo 28° del Reglamento establece que:

"Artículo 28°.- Están exceptuados de la clasificación de servicios de la Ley, del Reglamento y de los Reglamentos específicos que se dicten, las telecomunicaciones instaladas dentro de un mismo inmueble que no utilizan el espectro radioeléctrico y no tienen conexión con redes exteriores.

También están exceptuados de contar con concesión, salvo el caso de los numerales 4 y 5, de la asignación del espectro radioeléctrico autorización, permiso o licencia, para la prestación de servicios de telecomunicaciones, de la clasificación de los servicios de la Ley, del Reglamento y de los Reglamentos Específicos que se dicten:

1. Aquellos servicios cuyos equipos, utilizando el espectro radioeléctrico transmiten con una potencia no superior a diez milivatios (10mW) en antena (potencia efectiva irradiada). Dichos servicios no podrán operar en las bandas de frecuencias atribuidas a los servicios públicos de telecomunicaciones; salvo en las bandas de frecuencias 2400-2483.5 MHz y 5725-5850MHz.(...)

5. Aquellos servicios cuyos equipos, utilizando la banda de 5250-5350 MHz transmiten con una potencia no superior a un vatio (1 W) o 30 dBm en antena (potencia efectiva irradiada), en espacio abierto. Dichos equipos no podrán ser empleados para el establecimiento de servicios privados de telecomunicaciones.

En el caso de utilizar equipos bajo las condiciones señaladas en los numerales 4 y 5, para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, se debe contar previamente con la concesión respectiva. En este caso, los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones que empleen dichos equipos no requerirán del permiso para su instalación y operación, ni de la asignación de espectro radioeléctrico para su uso (...).

otorgando licencias, concesiones y registros, fuera del rol de fijación de política sectorial y administración del espectro; y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), que tiene como función regular la actuación de las empresas operadoras y sus relaciones entre sí, así como garantizar la calidad y eficiencias del servicio brindado al usuario y regular el equilibrio de las tarifas.

2) Políticas Sectoriales

El desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú se guió por una política basada en la libre competencia, tal como lo establecen los Lineamientos de Política de Apertura de las Telecomunicaciones aprobados mediante D.S.020-98MTC (Los lineamientos). Dentro de estos lineamientos de competencia, el Estado se trazó como objetivos:

- Alcanzar una Teledensidad de 20 líneas por cada 100 habitantes.
- Incorporar a los servicios públicos de telecomunicaciones a 5000 nuevas localidades.
- Incrementar el acceso a internet
- Digitalización integral de las Redes.
- Instalación del servicio en el 98% de las zonas urbanas en un plazo de 5 días

Actualmente todos los servicios de telecomunicaciones se encuentran bajo un régimen de libre competencia. Inicialmente los Servicios de Telefonía Fija y Servicio Portador de Larga Distancia se encontraban regulados bajo un régimen de concurrencia limitada previsto en la Ley 26285 (Desmonopolización Progresiva de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Telefonía Fija y Larga Distancia), período que llegaría su fin en 1998 con el D.S. 021-98-MTC, el cual adelantó el fin del período de concurrencia limitada, al aprobarse el acuerdo de modificación del contrato de concesión acordado con la empresa Telefónica del Perú S.A.A.

2.1) Política de Concesiones

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción tiene exclusiva competencia sobre la política y los mecanismos de otorgamiento de Concesiones; cuyos procedimientos son de bajos costos de transacción. Todos los Servicios Públicos de Telecomunicaciones requieren una Concesión, a excepción de los Servicios de Valor Añadido, que requieren de la inscripción en un registro.

2.2) Política de Interconexiones

En el ordenamiento peruano, la interconexión es de interés público y obligatoria. Es un acuerdo contractual entre operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, regulado y supervisado por

el Estado (los acuerdos se encuentran sometidos a la aprobación de OSIPTEL -Requisito de Eficacia-) que tiene por objeto que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones prestados por un operador puedan comunicarse con los usuarios de los servicios de telecomunicaciones prestados por otro operador. Esta obligatoriedad de la interconexión constituye condición esencial de la concesión, respecto a los servicios portadores y finales. Los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones (portadores y finales) no podrán negar la interconexión a otros operadores, excepto cuando esta no se encuentre contemplada por la Ley o sus Reglamentos, cuando a juicio de OSIPTEL se peligre la vida o seguridad de las personas o cause daño a las instalaciones o equipos de la empresa a la que se solicita la interconexión, o cuando las condiciones técnicas existentes no sean las adecuadas.

Los aspectos relevantes de la política de interconexión son:

- a) La fijación de los puntos de interconexión;
- b) El establecimiento de cargos de interconexión por defecto;
- c) Acceso a instalaciones esenciales.

a) Política de Fijación de Puntos de Interconexión

Los operadores establecidos deben definir por lo menos un punto de interconexión en cada área local, tanto en la interconexión local-local como en la de larga distancia local y larga distancia-larga distancia. Los puntos de interconexión adicionales estarán sujetos a negociación.

Sólo se cobrará por cargo de interconexión donde tenga presencia cada uno de los prestadores de servicios a ser interconectados.

Los operadores de larga distancia deben aceptar comunicaciones para terminarlas en un área local donde estos últimos no tengan puntos de interconexión. Las tarifas entre operadores serán objeto de negociación de otros operadores y los descuentos por volumen serán objeto de negociación.

La incapacidad temporal de interconexión por cualquier causa, puede ser suplida, transitoriamente, mediante la interconexión de líneas telefónicas basadas en tarifas locales.

b) Política de Cargos de Interconexión

Los cargos de interconexión son los que resulten de la negociación de las partes. A falta de acuerdo de partes, OSIPTEL tiene facultades para fijar los cargos. Dado el rol interventor y resolutorio en última instancia de OSIPTEL, este organismo deberá anticipar públicamente los valores de los cargos de interconexión **por defecto**.

El establecimiento de los cargos por defecto se realiza con sujeción al reglamento de interconexión y sobre la base de: a) La información de costos, proporcionados

por las empresas; b) a falta de lo anterior, información comparativa internacional; y c) complementariamente, la simulación de una empresa eficiente, que recoja los parámetros de la realidad peruana.

Al definirse los cargos de interconexión por defecto, debe establecerse **un solo cargo de interconexión a nivel local sin diferenciar entre llamadas entrantes y salientes, ni locales y larga distancia nacional e internacional**. El cargo de interconexión será único por departamento por la terminación de llamada.

Los costos de provisión de interconexión, así como los costos de modificación de red de los operadores que se interconectan estará sujeta a una lista de precios por defecto preparada por OSIPTEL basada en la información proporcionada por las empresas. Las partes negociarán los pagos por efectuar.

c) Política de Instalaciones Esenciales

La política de instalaciones esenciales determina que se consideren instalaciones esenciales:

1. La terminación de llamada, que incluye la conmutación y señalización necesaria.
2. El transporte, en cuanto al circuito de interconexión y equipos necesarios que enlazan las redes a ser interconectadas en la misma localidad.
3. Servicios auxiliares tales como guía telefónica y la información necesaria para poder facturar y otros servicios que cumplan con la definición de instalación esencial.

2.3) Acceso del Usuario Final al Portador de Larga Distancia

Se permite, en virtud del principio de libertad de elección, utilizar el servicio del operador de Larga Distancia deseado, que puede ser distinto al operador de telefonía fija. Para ello, los lineamientos de competencia han previsto un sistema de preselección del operador, para luego ser complementado, en una segunda etapa, por la posibilidad de elección del operador llamada por llamada.

2.4) Acceso Universal

Dentro del principio de universalidad del servicio público, y en base al precepto constitucional establecido en el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, bajo el cual el Estado orienta el desarrollo en servicios públicos, el Estado promueve el desarrollo de las telecomunicaciones en zonas rurales mediante el FITEL –Fondo de Inversión en Telecomunicaciones– otorgando a los particulares los incentivos suficientes para invertir en aquellos lugares en donde mercado no resulta atractivo.

Mediante el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), administrado por el OSIPTEL, se financian los

servicios públicos de telecomunicaciones en áreas rurales. Toda empresa que presta servicios públicos de telecomunicaciones se encuentra obligada a aportar por concepto de FITEL el 1% de sus ingresos brutos.

El FITEL hace una división del país, para efectos de determinación de sus proyectos rurales, los cuales son ejecutados por privados, ganadores del concurso público de FITEL, bajo el mecanismo de “concurso por el mínimo subsidio”, el cual permite una asignación adecuada de los recursos del Estado y poder cumplir con el objetivo de un acceso universal del servicio telefónico.

2.5) Numeración

Los lineamientos establecen que en Lima y Callao (capital y provincia constitucional) la numeración consta de 7 dígitos, mientras que para las demás provincias, de 6 dígitos. Asimismo, configura las redes inteligentes bajo el siguiente esquema: 0-800xxxxx, donde C=número entero que identifica el servicio de red inteligente y X=número entero entre 0 y 9. De otro lado, se han establecido códigos de numeración para identificar a los distintos operadores de larga distancia, y para efectuar llamadas de larga distancia mediante tarjetas de pago. Cabe precisar que la asignación de numeración señalada en el párrafo anterior, se otorga en virtud de la solicitud presentada por los distintos operadores.

2.6) Uso del Espectro

Se ha establecido el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias, con el fin de darle un uso eficiente a un recurso escaso como es el Espectro Radioeléctrico, cuya administración es efectuada por la Dirección General de Telecomunicaciones. Los mecanismos de acceso al uso del espectro son libres y si bien están vinculados a la concesión, ambos actos son independientes. En aquellos casos en los que la demanda de una banda es excesiva, se emplean mecanismos de subasta para el acceso de los operadores.

2.7) Tarifas

De acuerdo a lo indicado en los Lineamientos, OSIPTEL tiene competencia exclusiva en la regulación tarifaria, contando asimismo con la facultad de desregular las tarifas si se verifican las condiciones de competencia efectiva. Actualmente la regulación tarifaria se da a través de dos regímenes:

- a) **Régimen Tarifario Supervisado**, en el cual las empresas operadoras pueden establecer y modificar libremente, de acuerdo a los mecanismos de mercado, las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones que presten, sin estar sujetos a tarifas topes.
- b) **Régimen Tarifario Regulado**, en el cual las empresas pueden fijar y modificar libremente

las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones que presten, sin exceder las tarifas tope fijadas en los Contratos de Concesión o en las resoluciones tarifarias emitidas por OSIPTEL.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 26285 Desmonopolización Progresiva de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Telefonía Fija y Larga Distancia, durante el período de concurrencia limitada OSIPTEL reguló las tarifas de telefonía mediante el establecimiento de tarifas topes, y dicha norma estableció que finalizado dicho período la regulación tarifaria se efectuaría mediante el factor de productividad (Price-Cap). Dentro de los acuerdos de modificación de los términos del Contrato de Concesión con la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (D.S. 021-98MTC), se prorrogó hasta agosto del 2001 la regulación tarifaria mediante tarifas topes, y a partir de allí, el sistema de regulación tarifaria se regirá mediante el factor de productividad.

3. Los Cambios Propuestos

Como se vio anteriormente, los Lineamientos tienen objetivos definidos que si bien se mantienen, proponen para alcanzarlos estrategias que no han facilitado la obtención de dichos objetivos. Desde la fijación de metas de incremento de la teledensidad hasta la fijación de las reglas de acceso para los operadores entrantes a nuevos mercados, han mostrado una insuficiencia tal que obligan a repensar la política en general. No deben desdeñarse, por cierto, los innegables avances en el sector, pero en las actuales circunstancias, hacer comparaciones con lo ocurrido hace diez años puede parecer un ejercicio ocioso. Las comparaciones hay que hacerlas respecto de lo que ocurre en otros países y a partir de ellas hacer los planteamientos correspondientes.

La convergencia introduce un factor muy importante para la reforma de la actual regulación, porque lo que ella trae consigo es un cambio radical de los supuestos que motivaron dicha regulación. Así, si en un primer momento el objetivo era que la mayor cantidad de personas contara con un teléfono fijo, la experiencia viene demostrando que tan eficaz como lo anterior es un teléfono móvil y aún más, pues dicho teléfono puede, al igual que un teléfono fijo, ofrecer más prestaciones integrando la transmisión de datos, capaces de mostrar señales de todo tipo.

Lo concreto es que las propuestas comerciales y de valor agregado se sustentan en la oferta de un portafolio de servicios muy amplio. La telefonía fija tradicional se integra con los servicios de acceso a internet y éstos, a su vez, con la difusión. Lo mismo ocurre con la telefonía móvil, que comienza a ofrecer contenidos, internet y dentro de muy poco contenidos de televisión.

Y las propuestas no se basan exclusivamente en estrategias de diferenciación que tratan de diferenciar servicios similares. Se trata, en verdad, de verdaderas

necesidades que hacen que los conceptos tradicionales de comunicación varíen determinando que el objeto de atención de las compañías de telecomunicaciones y el de los usuarios no sea solo la comunicación en sí misma sino, fundamentalmente, los contenidos. Por ello es que el sector de las comunicaciones comienza a apreciar tanto a nivel local como regional procesos de concentración empresarial que se construyen sobre la base de la integración de servicios. Así, servicios de telefonía fija y móvil se suman a los servicios de internet, a los de radiodifusión y, en general, a los de contenidos susceptibles de ser transmitidos a través de cualquier medio. El impacto de tales medidas determina que las prestadoras tradicionales de servicios de telecomunicaciones se planteen ingresar a mercados en los que antes no participaban. Por ejemplo, nada de extraño tendrá que un operador de televisión por cable se proponga ingresar al mercado de telefonía móvil, así como tampoco nada de raro tendrá que un operador de telefonía fija y acceso a internet se plantee la posibilidad de ingresar al mercado de la televisión por cable.

“La convergencia introduce un factor muy importante para la reforma de la actual regulación, porque lo que ella trae consigo es un cambio radical de los supuestos que motivaron dicha regulación.”

De hecho y como dato adicional y de cara al servicio universal, conviene recordar que buena parte de las críticas iniciales de los operadores de redes telefónicas conmutadas frente al desarrollo de la voz sobre IP (elemento clave en el proceso de convergencia) se centraron en el hecho de que éstos últimos no desarrollaban infraestructuras y que eso, finalmente, afectaba al servicio universal. Hoy los operadores de esas redes telefónicas conmutadas parecen haber comprendido que la clave está no en el medio de comunicación sino en lo que efectivamente se comunica, y han apostado por un servicio convergente en el que la propuesta de valor toma como uno de sus supuestos y ni siquiera el más importante, a la transmisión de voz. De esta manera, da lo mismo que se instalen líneas telefónicas; equipos terminales de televisión por cable; líneas telefónicas móviles; equipos de radio digital o terminales de computadoras. Al final, todos pueden terminar sirviendo para lo mismo: la transmisión de señales de audio, texto o imagen en ambas direcciones.

De acuerdo con lo anterior, parece claro que nuestro marco normativo deberá modificarse para facilitar este

proceso. Últimamente se ha promulgado la Ley 28737⁸ que faculta la obtención de concesiones únicas para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Dicha norma ha sido anunciada como “el primer paso hacia la convergencia”. Pero debe tenerse en cuenta que si bien dicha norma está vinculada con la convergencia, está aún muy lejos de ser un primer paso. Es necesario, en verdad, variar los lineamientos sectoriales; las normas contenidas tanto en la Ley de Telecomunicaciones como el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones y, por cierto, integrar las normas de Radiodifusión con las normas sectoriales en materia de telecomunicaciones. Seguidamente proponemos esos cambios.

3.1) Lineamientos de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones

Nos parece que, en lo esencial, los lineamientos deberían cambiar su eje central, de forma que el objetivo de incremento de la teledensidad en telefonía fija pase a ser uno de los elementos de un nuevo objetivo: el incremento de la teledensidad en el acceso a servicios de telecomunicaciones y a internet. De este modo, se trataría de privilegiar cualquier esfuerzo por poner al alcance del ciudadano cualquier medio que le permita establecer comunicaciones y acceder al conocimiento. Lo anterior, evidentemente, tiene que ver mucho con el servicio universal. Y es que la extensión del servicio universal tiene que lograrse a través del fortalecimiento de las políticas que promuevan la prestación de la mayor cantidad y variedad de servicios, pues en la medida que éstos tengan un potencial convergente, el servicio de telecomunicaciones con ayuda de subsidios o no, llegará al usuario con toda su potencia.

En materia de concesiones ya hay un avance importante con la emisión de la Ley 28737. Pero es indudable que se debe propiciar la concentración de facilidades dejando de lado el recurso de la concesión y dando paso a la autorización, manteniendo las obligaciones de servicio público. En efecto, no parece ser un acierto el mantener el esquema o la calificación de los servicios de telecomunicaciones como “servicio público” y someterlos al régimen de la concesión para su prestación. Habría que plantearse la posibilidad de acceder a regímenes administrativos distintos (como el de la autorización), que, manteniendo las obligaciones de servicio público, permitan un régimen de prestación más dinámico y flexible. Por cierto, nada convendría más que ese régimen de autorización sea el de la autorización única.

En cuanto se refiere a los recursos escasos, parece obvio que el Estado debe mantener su rol de administrador de los mismos. Pero debería hacerlo de

forma que esos recursos puedan utilizarse de modo más flexible. Así, debería facilitarse el uso del espectro y concretamente de sus bandas para servicios diversos, en la medida que éstos, claro, no impliquen afectaciones o problemas de coordinación, de acuerdo con las normas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. En este sentido, si es posible utilizar una banda de radiodifusión para la prestación de servicios de acceso a internet o para la prestación de servicios de distribución de señales de televisión por cable inalámbrico, debería facilitarse ello.

En materia de interconexión se hará necesario que las normas dejen el sesgo relacionado con la telefonía fija y la larga distancia y den paso a reglas de interconexión (técnicas, económicas y jurídicas) para servicios distintos (p.e. televisión por cable con redes de telefonía, fija o móvil, etc.).

Finalmente, en cuanto se refiere al acceso a los servicios, lo central es que los Lineamientos de apertura permitan el acceso a los mismos, a través de todos los medios posibles. La convergencia supondrá un reto para los operadores entrantes, quienes hoy ingresan fundamentalmente a los mercados de telefonía y larga distancia y, de modo autónomo, a los mercados de servicios de valor agregado y televisión por cable. Una vez establecidos servicios convergentes, la posibilidad de acceder a redes y servicios de naturaleza convergente, se convertirá en una prioridad.

3.2) Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento

La Ley de Telecomunicaciones debe ser modificada. En particular en lo referido al régimen de servicios de telecomunicaciones. La arquitectura actual de la Ley se basa en el concepto normativo de servicio público y responde a un criterio de tipificación que, en mucho, difiere de la realidad actual. Hoy, muchos servicios tienen la consideración de tales porque están en la Ley. Los que no lo están, no son considerados como tales y, por tanto, no están sujetos a regulación. Por ello, en nuestra opinión, y sin que estemos propugnando que algunos de los servicios no regulados pasen a ser considerados objeto de regulación en los términos de la Ley actual, pensamos que mantener una estructura como la vigente, sólo dificultará la integración de servicios y, por tanto, la convergencia.

En el sentido anterior, la clasificación de servicios diferenciados debería ceder ante una regulación cada vez más general de servicios de telecomunicaciones, que se funde en la posibilidad de prestación de servicios de naturaleza distinta en una misma red. Evidentemente, ello supondrá retos importantes en materia de fijación

8 El 18 de mayo de 2006 se publicó la Ley N° 28737 que modifica, entre otros, el artículo 47° de la Ley de Telecomunicaciones introduciendo la figura de la concesión única. De acuerdo con el artículo 47° de la Ley de Telecomunicaciones modificado por la Ley N° 28737, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (“MTC”) otorgará una concesión única para la prestación de todos los servicios públicos de telecomunicaciones, independientemente de la denominación de éstos, con excepción de la concesión para Operador Independiente. La concesión única se perfecciona mediante la suscripción de un contrato aprobado por resolución del Titular del Sector.

de cargos, esquemas de interconexión, obligaciones frente a los usuarios, etc. Pero resulta obvio que la tendencia está dirigida a ello.

Lo anterior guarda relación con un dato significativo: las regulaciones en materia de radiodifusión y servicios de telecomunicaciones están contenidas en textos normativos distintos, y de hecho el tratamiento y regímenes para ello son distintos. Pero parece claro que si la convergencia presupone,

precisamente, integración de servicios, redes y plataformas, parece curioso que las materias convergentes se traten en cuerpos normativos diferentes.

Por lo anterior, pareciera mucho más completo que se camine hacia una reforma integral del sistema normativo en materia de telecomunicaciones, de modo que la convergencia, que ya es una realidad, pase a tener un correlato normativo actual y sobre todo adecuado 