

Reflexiones sobre la convergencia en el sector de las telecomunicaciones

Elizabeth Galdo Marín

*Profesora de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
LLM Harvard Law School.*

I. EVOLUCIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ

Las telecomunicaciones son un factor clave en la actividad económica, comercial y social y un recurso esencial de enriquecimiento cultural. Además, son un importante motor del crecimiento y una importante fuente de empleo y desarrollo.

Los beneficios económicos y sociales que obtiene una comunidad o toda una nación de un sistema de telecomunicaciones eficaz pueden percibirse claramente incluso cuando no sea posible cuantificarlos. El sistema de telecomunicaciones en un país en desarrollo puede utilizarse no sólo para difundir información de importancia inmediata a escala nacional sino también como un medio de educación, para mejorar la estructura social y enriquecer la cultura del país.

El sector de las telecomunicaciones ha sufrido grandes cambios desde 1991, año en que el Estado puso en marcha el proceso de reestructuración del sector, asumiendo el rol de regulador y promotor del mercado de telecomunicaciones.

En este sentido en el Perú, como en la mayoría de países de Latinoamérica, la década de los noventa ha significado una etapa de transición de la privatización a la competencia.

Entre los principales objetivos del proceso de reestructuración se encontraron la expansión y modernización en la prestación de los servicios de telecomuni-

caciones, así como la promoción de la inversión privada dentro de un marco de libre y leal competencia.

Esta etapa de transición implicó la adopción de medidas como la privatización de las empresas públicas, seguido luego por un periodo de concurrencia limitada que sirviera de incentivo para la inversión, la expansión y modernización de las redes, hasta la apertura del mercado a la libre competencia².

Como se puede apreciar hemos pasado de una estructura de mercado en la que sólo el Estado gestionaba los servicios de telecomunicaciones a una situación en la que el Estado interviene como supervisor del mercado, existiendo a la fecha una multiplicidad de oferta en la provisión de servicios de telecomunicaciones.

Los resultados obtenidos del proceso de reestructuración son sumamente positivos. Se ha logrado la expansión de las redes, mejoras sustanciales en la calidad de la prestación de los servicios y la competencia en el sector, estando el usuario en la posibilidad de optar por servicios de mejor calidad y por menores precios.

Efectivamente, como usuarios nos encontramos frente a la existencia de una serie de operadores que nos ofrecen distintos servicios en competencia. Somos asimismo testigos del desarrollo de la telefonía móvil en el Perú, las líneas móviles han superado a las líneas fijas en Lima y Callao³. Adicionalmente tenemos acceso a Internet no sólo a través del par de cobre, sino también a través de la tecnología ADSL, redes de cable y a través de la telefonía móvil.

(1) Ver Ley N° 26285, Ley de Desmonopolización Progresiva.

(2) Ver Lineamientos de Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, Decreto Supremo N° 020-98-MTC.

(3) Al cierre del tercer trimestre del 2001, el número de líneas móviles en servicio en Lima y Callao ascendía a 1'121,964 en contraposición a 1'121,964 líneas fijas.

Este nuevo escenario, de vertiginoso desarrollo tecnológico ocasiona que se diluyan las fronteras existentes entre los distintos servicios, y se vislumbra a nivel mundial, con distintos ritmos e intensidades.

El progreso tecnológico ha influido en la sociedad y en la economía a nivel mundial, modificando las estructuras de los mercados y de la industria, resultando de vital importancia el acceso a la información, lo cual hace que se pueda afirmar que nos encontramos ante una nueva revolución industrial, basada en el empleo de la información y la tecnología.

La información se ha convertido en un factor de producción tan importante como el capital o trabajo, y su relevancia tenderá a profundizarse en el futuro. Las telecomunicaciones facilitan el acceso al mercado, mejoran los servicios a los clientes, reducen los costos e incrementan la productividad. Por ello son hoy en día parte integral de los servicios financieros, de los mercados de productos, de los medios de comunicación, del comercio, del transporte y de prácticamente toda actividad económica. De este modo, la inversión en este sector es crecientemente considerada como estratégica para mantener y desarrollar las ventajas competitivas a nivel empresarial, nacional e internacional.

II. LA CONVERGENCIA

El veloz progreso tecnológico de las últimas décadas ha impactado en la organización y estructura de todos los mercados. En algunos de ellos como las telecomunicaciones, los medios de comunicación y en general toda la industria relativa a las tecnologías de la información, los cambios han sido particularmente relevantes.

El fenómeno de la "convergencia" esta detrás de esta revolución, es un término muy usado por todos los actores del sector, pero aplicado desde diversas perspectivas, desde una convergencia puramente tecnológica, hasta una convergencia en la industria y en los mercados y servicios.

La convergencia tecnológica, es definida como "la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares"⁴, lo cual permite que la prestación de los servicios de telecomunicaciones sea independiente de la tecnología utilizada y buscando el uso más eficiente de los recursos disponibles.

En la actualidad es factible ofrecer los mismos servicios a través de distintos medios, no siendo posible asociar los servicios a determinada tecnología. La televisión se presta a través de redes de cable radiodifusión analógica y digital terrenal o vía satélite. La voz puede prestarse a través de redes fijas, redes móviles, tecnología IP, redes de cable. El acceso a datos se puede brindar por medio del par de cobre, ADSL, redes de cable o televisión digital. La digitalización ha hecho posible todo esto.

La convergencia en la industria se ve reflejada en alianzas, fusiones y empresas comunes, mediante las cuales se pretende explotar mercados preexistentes y nuevos apoyándose en los conocimientos técnicos y comerciales de los socios.

Por otro lado, los actores del mercado no se están limitando a brindar los servicios tradicionales de

telecomunicaciones, sino que están apostando por nuevos productos y servicios que les permita crear mayor demanda. Los operadores son conscientes que para satisfacer a sus clientes deben ofrecerles soluciones integrales. Asimismo, no se limitan a conseguir mas clientes sino a aumentar el nivel de consumo de los mismos, a través de la provisión de valor agregado.

En ese sentido, la convergencia puede visualizarse como un proceso evolutivo, en el que se produce la aproximación de sectores distintos, la mezcla e integración de los mismos y eventualmente la creación de elementos nuevos que no existían previamente. Este proceso puede llegar a crear un sector global, el hipersector de la información y las comunicaciones, que agrupa a los sectores que existían previamente pero ahora entendidos desde la convergencia, por tanto con objetivos, características y elementos comunes⁵.

“Las telecomunicaciones son un factor clave en la actividad económica, comercial y social y un recurso esencial de enriquecimiento cultural”.

(4) Libro Verde sobre la convergencia de los Sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnologías de la Información y sobre sus consecuencias para la reglamentación. Bruselas, 3 de diciembre de 1997.

(5) COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN. Convergencia, competencia y Regulación en los Mercados de Telecomunicaciones, el audiovisual e Internet. Vol. 2. Gráficas Reunidas, Madrid, 2000. pág. 641

Los cambios reseñados van dirigidos a mejorar la calidad de vida de los consumidores y contribuyen en el acceso a la información. Sin embargo, resulta necesario aprovechar este nuevo escenario de forma tal que favorezca a la sociedad y a la economía en su conjunto, eliminando los obstáculos que detienen su desarrollo.

Ante este nuevo contexto, la orientación regulatoria debe adecuarse. Sobre el particular, Colin Blackman concluye lo siguiente: "La globalización y la convergencia están provocando una redefinición de las relaciones entre los intereses individuales, privados y públicos, sus derechos y responsabilidades. Muchos países han reconocido que es el mercado el que debe manifestarse y que la regulación necesita ser justificada a la luz de la eficiencia del mercado o como defensa del interés público, aunque aún queda mucho por avanzar. El desafío para los Gobiernos no es como regular la convergencia y la globalización, sino más bien como la regulación debe adaptarse a estas tendencias". Efectivamente, aquella regulación que sirvió en la década pasada para lograr la apertura del mercado, destinada a crear competencia y a reducir los precios de los servicios, debe plantearse nuevos objetivos. La actuación del Estado debe propiciar la creación de un clima seguro que incentive la inversión, calidad, innovación y creación de valor, a través de un marco regulatorio fiable y estable.

III. TENDENCIAS REGULATORIAS A NIVEL MUNDIAL

A continuación, mencionaremos algunos ejemplos de esfuerzos realizados por algunos gobiernos, para comprender y establecer campos de actuación frente al fenómeno de la convergencia, habiéndose concluido en este esfuerzo de que el rol tradicional del regulador debe variar para adoptar un papel de promotor de la convergencia y del desarrollo de la sociedad de la información.

Como modelo de dicha actuación, tenemos a la Unión Europea, que vislumbró una gran posibilidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Europa y conseguir que las empresas resulten más eficaces y competitivas en los mercados nacionales y mundiales.

En el Libro Verde sobre la Convergencia se planteó la importancia del establecimiento de un marco regulatorio adecuado que no sea obstáculo para el desarrollo de nuevos servicios, basándose en que un entorno favorable se podía configurar una fuente de crea-

ción de empleo y de crecimiento que permitiera aumentar la capacidad de elección del consumidor y fomentar la diversidad cultural. Como medidas a favor de la promoción de la convergencia el 24 de abril del presente año se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el Paquete Telecom, constituido por cuatro directivas y una decisión cuya finalidad era establecer un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

Por otro lado, tenemos como ejemplo a Singapur, país donde se ha creado una institución como el IDA (Infocomm Development Authority of Singapore) el cual tiene como objetivos prioritarios el desarrollo, promoción y regulación de las info-comunicaciones, para posicionarse como un nodo vital a nivel de la infraestructura global de la información, construyendo una masa de usuarios de las tecnologías de la información y las comunicaciones, teniendo como fin último mejorar la calidad de vida con un marco regulatorio transparente, pro-empresa y pro-consumidor, en el que el gobierno sea líder y ejemplar usuario de ICT.

Asimismo, en la Ley de Telecomunicaciones de 1998 de Malasia se establece como primer objetivo de política: "establecer a Malasia como el mayor centro global y 'hub' para las comunicaciones, información multimedia y otros servicios de contenido, seguido de una serie de objetivos más acordes al tradicional papel del regulador de las telecomunicaciones en Malasia"⁷.

En esta misma línea, en agosto de 2001, la COFETEL de México y la CONATEL de Ecuador han suscrito un acuerdo de entendimiento que tiene como uno de sus objetivos principales trabajar de manera conjunta en la regulación de las telecomunicaciones y los servicios procedentes de la convergencia de las tecnologías y protocolo Internet (IP)⁸. Asimismo, el gobierno de México se encuentra estudiando el presente año la reorientación de la COFETEL a fin de que sus objetivos se orienten también a fomentar la innovación tecnológica, la convergencia y la diversificación de los servicios.

Colombia también ha adoptado una política regulatoria para el desarrollo de la sociedad de la información y del comercio electrónico, que tiene como uno de sus objetivos consolidar la convergencia de servicios removiendo los obstáculos de carácter regulatorio. Se entiende que la nueva realidad exige una regulación más horizontal y omnicompreensiva, que atienda por igual a todas las áreas de la convergencia.

(6) Blackman, C. Globalization, convergence and regulation. *Telecommunications Policy*, vol. 21 N° 1 pp. 1-2 Elsevier Sciences, 1997.

(7) VILA, Mario. En: El fenómeno de la convergencia y la regulación del sector comunicaciones. Aporte para el Seminario organizado por IEE1815 del 15 de mayo de 2001.

(8) Ver: http://www.conatel.gov.cc/Noticias/Agosto%202001.htm#SE_SUSCRIBE.

Por último, cabe indicar que organizaciones como la OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) ha realizado una labor de investigación de temas como la convergencia en la industria televisiva y multimedia, habiendo llegado a la conclusión que la convergencia de tecnologías debe implicar también la convergencia de regulaciones, así como de organismos reguladores⁹.

IV. EL CASO PERUANO: AVANCES HACIA LA CONVERGENCIA

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Telecomunicaciones, se han producido modificaciones en el marco regulatorio, que buscan promover el desarrollo tecnológico. A continuación mencionaremos algunos ejemplos.

La clasificación de servicios de telecomunicaciones, establecida en la Ley resulta abierta a la innovación tecnológica, permitiendo que el Ministerio incluya dentro del marco de la clasificación general, aquellos servicios no considerados en el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones y los que surjan en el futuro como consecuencia del avance científico y tecnológico, como expresamente se señala en el artículo 23° del Reglamento de la Ley.

En base a este principio, mediante D.S. 5-98-MTC, se incluyeron a los Servicios Multimédios, al Servicio de Comunicaciones Personales y los Servicios Móviles por Satélite como servicios públicos finales.

En el mismo sentido, como respuesta al desarrollo tecnológico, otros conceptos de servicios públicos de telecomunicaciones tuvieron variaciones, como el servicio telefónico fijo, en el cual se precisó que podía ser prestado utilizando medios alámbricos, ópticos y/o radioeléctrico y el servicio de buscapersonas, dentro del cual se incluyó la modalidad bidireccional.

De otro lado, como parte de las Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, se precisó que la política de acceso al mercado debía promover la competencia, facilitar el desarrollo de nuevos servicios y tecnologías, promover la inversión y maximizar el uso

eficiente del espectro radioeléctrico. Esta política debía ser transparente, objetiva y no discriminatoria así como aplicar efectivamente los principios de simplificación administrativa y de celeridad en el otorgamiento de concesiones.

Asimismo, dado la importancia que para la convergencia y la sociedad de la información tienen la migración a la tercera generación, el MTC sometió a consulta pública algunos de los principales aspectos vinculados a ella, habiendo recibido propuestas de las empresas que operan en el sector. La decisión que adopte el gobierno sobre esta materia definirá el futuro del sector móvil.

Si bien se han producido cambios positivos en el marco regulatorio, los mismos van dirigidos en la mayoría de los casos a adecuar la normativa al nuevo entorno tecnológico. En ese sentido, resulta un reto para el Gobierno adoptar el papel de promotor de la convergencia y de la innovación tecnológica, lo cual no podrá ser logrado si no va acompañado con incentivos a la inversión.

“... si bien la actual clasificación de servicios de telecomunicaciones permite la creación de nuevos servicios, resulta muy rígida para el nuevo entorno...”

V. LA ADAPTACIÓN DEL MARCO REGULATORIO A LA CONVERGENCIA EN EL PERÚ

a. Planteamiento de un nuevo objetivo en la legislación de telecomunicaciones

Consideramos que un paso importante hacia la convergencia regulatoria debe ser la ampliación de los objetivos de la legislación de telecomunicaciones, incluyéndose como un objetivo primordial el permitir la convergencia de servicios y la integración de las redes de telecomunicaciones así como promover el establecimiento de una cultura propicia para la adopción de las tecnologías de la información por parte de los peruanos, que contribuya a la masificación de su uso e incentive el acceso a la información por medios electrónicos.

Entendemos que lograr estos objetivos no resultará tarea fácil en nuestro país. La competencia generalmente se centra en las zonas urbanas, en los nichos de mercado más rentables, por lo que debe de evitarse la marginación a los demás ciudadanos en el acceso a nuevas tecnologías y a la sociedad de la información

(9) Ver: Regulation and Competition Issues in Broadcasting in the Light of Convergence. DAFPE/CLP (99)1

con políticas que incentiven no sólo la competencia sino la inversión en la expansión de las redes.

b. Sobre la clasificación de servicios

Las redes de telecomunicaciones que se encontraban totalmente diferenciadas de acuerdo a los servicios que podían prestarse (por ejemplo redes telefónicas, redes de servicios de difusión) se encuentran en la actualidad mucho más cercanas en términos de los servicios que se pueden prestar a los usuarios. Este hecho tiene un impacto significativo en algunas de las premisas que subyacen en la estructura de la regulación, las mismas que tienen la tendencia a ofrecer un tratamiento diferenciado de acuerdo al tipo de red que ofrezca el servicio.

Día a día se acentúa el desarrollo de las diferentes maneras de prestar el mismo servicio o la aparición de servicios totalmente nuevos, cuestionando de esta forma las reglas e instituciones vigentes. Si la regulación es inconsistente con estos nuevos desarrollos o se sigue una clasificación de servicios arbitraria, se corre el riesgo de distorsionar el mercado y de ser innecesariamente restrictivo, originando con ello ineficiencia económica no permitiendo que los usuarios accedan a los beneficios que acarrea el desarrollo de las nuevas tecnologías.¹⁰

En este sentido, consideramos que si bien la actual clasificación de servicios de telecomunicaciones, recogida en el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, permite la creación de nuevos servicios, resulta muy rígida para el nuevo entorno, dado que los servicios de telecomunicaciones contemplados en el referido texto se encuentran en su mayoría clasificados de acuerdo al medio de transmisión que emplean. Es indispensable una simplificación de la misma a fin de que resulte flexible a los cambios tecnológicos que se han producido y se seguirán produciendo, flexibilidad que le permita a su vez permanecer estable en el tiempo.

c. De los Títulos Habilitantes

Una medida que puede facilitar el proceso de convergencia es la simplificación del régimen de concesiones y registros. En algunos países se ha optado por la reducción del número de licencias. En el caso de la Unión Europea, mediante la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se consideró lo siguiente: "*La convergencia entre diferentes redes y servicios*

de comunicaciones electrónicas y sus tecnologías exige el establecimiento de un régimen de autorización en el que todos los servicios comparables reciban un trato similar, con independencia de las tecnologías utilizadas. [...] Debe aplicarse el sistema de autorización menos gravoso posible al suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónica con el fin de estimular el desarrollo de nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y de redes y servicios paneuropeos y hacer posible que proveedores de servicios y consumidores se beneficien de las economías de escala del mercado único. [...] La mejor manera de alcanzar estos objetivos es la autorización general de todas las redes y todos los servicios de comunicaciones electrónicas sin exigir una decisión o un acto administrativo explícitos [...] y limitando los requisitos de procedimiento a la mera notificación".

Cabe indicar que en los países de la comunidad europea, antes de que se estableciese la referida Directiva existía "grandes diferencias entre los regímenes de acceso al mercado, variando desde el caso danés en el que los operadores pueden acceder al mercado sin formalidad alguna, casos en que tan solo se requiere un registro (Holanda) o notificar sus intenciones (Suecia, Finlandia) hasta la situación de aquellos países en los que es necesario un procedimiento administrativo muy complicado donde imperan las licencias individuales que en algunos casos deben ser firmadas por el ministro".¹¹

En el caso de Irlanda, se cuenta con dos tipos de licencias: una básica y otra general. La distinción más relevante entre los dos tipos tiene que ver con la posibilidad de ofrecer el servicio de telefonía de voz y todo servicio que requiera la asignación de números del sistema nacional de numeración, posibles solamente con una licencia general¹².

Sería conveniente evaluar la posibilidad de que se reduzca el número de concesiones para prestar servicios públicos de telecomunicaciones. Por ejemplo, podría otorgarse una concesión para la prestación de servicios finales en general, medida que reduciría las barreras de entrada para la prestación de servicios. Asimismo, debe reducirse la exigencia de la concesión sólo para aquellos servicios que lo ameriten de acuerdo a objetivos de interés público.

De otro lado, el proceso de otorgamiento de concesión aún puede ser simplificado. Sin embargo, la simplificación del régimen no debe implicar el retiro de las

(10) BARNES, Fod. Regulating Telecommunications. En HELM, Dieter and JENKINSON, Tim. Competition in Regulated Industries, pag 230, Oxford University Press, 1998.

(11) COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN, op. Cit. Tomo 1. Pág. 160.

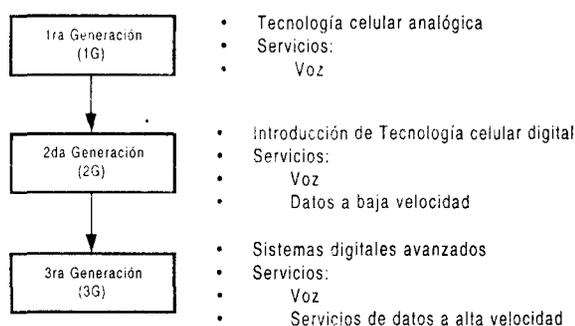
(12) VILA Mario, op. Cit.

obligaciones de expansión del servicio dado que se requiere inversión en todas las regiones del país y el Estado debe garantizar el acceso igualitario de todos los peruanos a las nuevas tecnologías así como su inserción a la sociedad de la información.

Consideramos asimismo, que en el caso de servicios de valor añadido, debe simplificarse el proceso de registro de forma tal que se convierta en un procedimiento de aprobación automática. En ese sentido, la solicitud de inscripción en el Registro de Valor Añadido se considerará aprobada desde el mismo momento de su presentación a la UECT, de forma tal que la operadora tenga la posibilidad de brindar el servicio de manera inmediata, sin esperar la entrega del certificado de registro¹³.

d. Sobre la Evolución de la Telefonía Móvil

En relación a la evolución a tercera generación,



como hemos señalado, la decisión que adopte el Gobierno será de vital importancia para el desarrollo de la convergencia y la sociedad de la información. La evolución de las infraestructuras de redes móviles hará posible que a través del teléfono móvil los usuarios puedan acceder a internet de banda ancha y servicios multimedios (ver gráfico), siendo una alternativa atractiva para desarrollar el comercio electrónico, tomando en consideración el vertiginoso crecimiento del mercado móvil.

En ese sentido, resulta trascendente que el Estado promueva la inversión que permita la innovación y desarrollo de las infraestructuras de red necesarias para la evolución a tercera generación. Para tal efecto el Perú puede aprovechar las lecciones de la experiencia europea, en donde se apostó por un proceso de subastas públicas de las licencias de 3G. Esto llevó al

sobreendeudamiento de las móviles, quienes enfrentadas en el dilema de migrar o quedarse fuera del negocio, se ofrecieron a pagar cifras astronómicas por las licencias. Sin embargo, muchos de estos operadores han tenido que renunciar a las licencias a pesar del precio pagado por las mismas y a la inversión realizada. Consideramos que no resulta una alternativa viable para promover el desarrollo de la telefonía móvil el optar por un proceso de subasta pública. Creemos que cuando el mercado se encuentre lo suficientemente maduro puede optarse por la asignación directa del espectro a los actuales operadores dado que el mercado peruano no admite a un operador adicional. Las operadoras móviles no sólo han tenido que incurrir en altos costos para obtener las licencias sino que se ven sometidas a elevadas cargas de índole tributaria y regulatorias. La competencia en el sector móvil es fuerte y la entrada de un nuevo operador lejos de acrecentar la competencia, llevará a las empresas a la quiebra. De esta forma se podrá asegurar que todos los usuarios de la telefonía móvil puedan acceder a las ventajas que ofrece la tercera generación.

e. Neutralidad Tecnológica y Eliminación de Asimetrías Regulatorias

Por otro lado, a medida que van apareciendo distintas tecnologías resulta un reto para la regulación buscar la neutralidad tecnológica. La regulación no debe ser discriminatoria a favor de una tecnología en particular. Debe ser el mercado quien decida qué tecnología va a tener mayor acogida. En ese sentido, debe realizarse un esfuerzo por eliminar asimetrías regulatorias. La convergencia genera que empresas reguladas y no reguladas compitan. Entonces, se dan casos en que unas empresas tengan ventajas competitivas artificiales frente a otras, las cuales distorsionan el mercado.

f. El Acceso Universal

El proceso de convergencia también modifica el escenario sobre acceso universal. Actualmente, en nuestro marco regulatorio la definición del servicio universal se ha visto ampliada, dejando de limitarse al acceso al servicio básico de voz, incorporándose el conjunto de servicios mínimos a los cuales todo usuario con independencia de su localización debe tener acceso. Sobre el particular, la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del consejo establece lo siguiente: "La exigencia básica del servicio universal es proporcionar a los usuarios que lo soliciten una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y a un precio asequible. [...]Las conexiones a la red telefónica públi-

(13) Cabe indicar que de acuerdo a los criterios establecidos en el art. 31º de la Ley de Procedimiento Administrativo General para calificar a un procedimiento de aprobación automática, el procedimiento de registro podría calzar en el mismo.

ca desde una ubicación fija deben permitir la transmisión de voz y datos a velocidades suficientes para acceder a servicios en línea como los que se ofrecen a través de la Internet pública. "

En este orden de ideas, actualmente en nuestro país, se incluye dentro del concepto de servicio universal el acceso a internet. Esto es posible gracias a la convergencia de tecnologías, dado que por medio de la red de telefonía pública puede transmitirse no sólo voz sino también datos.

El Proyecto Huascarán resulta una preocupación por parte del gobierno para llevar internet a las escuelas de todo el país. En ese sentido, se ha tomado conciencia de la importancia del internet para el desarrollo de la sociedad de la información. Sin embargo, ello debe de ir acompañado de la creación de contenidos.

Otro aspecto que tiene incidencia la convergencia y que debe ser analizado por el Estado es la definición de los actores que tienen el deber de contribuir al acceso universal. Sobre el particular la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España¹⁴ se ha pronunciado de la siguiente manera: *"Hasta la fecha las obligaciones recaían normalmente en el único operador que prestaba un servicio de interés general, caracterizado como servicio universal [...]. Sin embargo, la convergencia implica la aparición de un escenario evolutivo, donde múltiples operadores prestan diversos servicios sobre múltiples redes. [...] Un criterio que, matizado convenientemente, podría ayudar a clarificar la cuestión es el derivado del principio general de que aquel que se beneficia de la regulación del sistema ha de contribuir a sus costes. En ese sentido, todas aquellas entidades operadoras que se benefician, de un modo u otro, de la normativa de libre acceso tanto al sector como a sus elementos esenciales, habrán de contribuir en la medida procedente, a los costes que suponen las obligaciones de servicio público."* Creemos que todos los actores en el proceso de convergencia deben de contribuir con los objetivos de acceso universal, no sólo a través del pago a FITEC sino apostando por el desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú, lo cual no debe de limitarse en realizar inversiones en Lima sino a nivel nacional a fin de reducir los niveles de desigualdad existentes en la actualidad. Se requiere inversión, calidad y valor agregado en los servicios a todo nivel.

g. Los Servicios de Difusión

No podemos dejar de mencionar el rol de los servicios de radiodifusión en el proceso de convergencia. Consideramos que no resulta conveniente a efectos de la promoción de la convergencia el regular de manera separada los servicios de difusión como se pretende realizar a través del proyecto de Ley de Radio y Televisión. Esta iniciativa podría ser tomada como un retroceso en la labor del Estado de promocionar nuevos servicios y tecnologías de la información, dado que en lugar de simplificar el actual marco regulatorio, se pretendería una regulación particular para los servicios de difusión. Si el avance tecnológico está difuminando las fronteras existentes entre los distintos servicios, entonces resulta incomprensible las razones por las que se pretende establecer un marco de autorizaciones distinto para los servicios de difusión, en relación a los demás servicios.

De otro lado, debe evitarse la regulación de contenidos, debiendo ser la empresa privada la que se autorregule y busque contenidos de calidad. Resulta sesgado que se establezcan normas que restrinjan el acceso a contenidos a través de la televisión cuando es posible acceder a los mismos a través de internet. Recordemos como en las últimas elecciones se podía acceder a través de internet al resultado de las encuestas cuando por televisión abierta la difusión de las mismas estaba prohibida.

La regulación de los contenidos ha sido una materia que ha sido objeto de discusión en muchos países. Krattenmaker¹⁵ afirma al respecto de que el gobierno puede y debe jugar un rol importante en regular el acceso y promover la diversidad, dado que estos métodos y no los de la censura, constituyen la respuesta apropiada al imperfecto mundo de la programación televisiva y radial.

El reducir las barreras de entrada y el extender la disponibilidad de espectro destinado a la comunicación de información y entretenimiento contribuiría tanto al objetivo de lograr acceso y diversidad así como a reducir los costos de comunicar y multiplicaría las oportunidades para hacerlo. En esta línea, los radioyentes y los espectadores se fortalecerían, sin la censura del gobierno. Simplemente cambiando de canal o de dial, podrían forzar a los broadcasters a adecuarse a sus intereses.

(14) CMT. Op. cit.

(15) KRATTENMAKER, Thomas, POWE, Lucas. *Regulating Broadcast Programming*. The MIT Press, Massachusetts, 1994, pag 330.

h. Sobre los Recursos Escasos

Debe tenerse presente que la asignación de recursos como el espectro y la numeración, al ser recursos escasos, debe darse con criterios de optimización de los mismos. En el caso del espectro como plantea la CMT¹⁶, debe incentivarse la optimización de su uso y por tanto deben adoptarse las medidas encaminadas a la eficacia espectral de los servicios como al desarrollo de técnicas para la interoperabilidad de servicios de diferente naturaleza en una misma banda de frecuencia, sin que el precio a pagarse por el mismo llegue a constituir una barrera de entrada a nuevos operadores.

Para incentivar la optimización del uso del espectro, a través de las nuevas tecnologías, es necesario promover el uso eficiente del mismo. Del mismo modo, dado que la razón por la que se grava el espectro es la escasez del recurso, sería conveniente fijar variables de liquidación de las tasas en función a ello. Para tal efecto, podría establecerse un criterio de congestión del espectro por zona geográfica. Por ejemplo, el uso del espectro en provincias no se realiza con la misma intensidad que en Lima, sin embargo, las empresas se ven sometidas a la misma tasa por su utilización, lo cual resulta ser un desincentivo para el desarrollo del servicio en provincias, especialmente en las zonas rurales, dado que las operadoras no solo van a tener que realizar una fuerte inversión para la implementación del servicio en dichas zonas, sino que tendrán que pagar tributos desmedidos al Estado.

Como se puede apreciar, la política de espectro debe ir de la mano con la política de acceso universal. Para incentivar el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en todo el Perú, el Estado debe adoptar una política que implique una drástica reducción de la tasa del canon por uso del espectro radioeléctrico en las zonas rurales, incluso en determinados casos sería factible optar por excepciones de pago. Asimismo debería tener en cuenta las particularidades de los servicios afectados a la explotación de las frecuencias, especialmente cuando se trata de servicios con cobertura o metas obligatorias en función de intereses de orden público o intrínsecamente deficitarios.

Finalmente el Estado debería de revisar el sistema de pago de espectro radioeléctrico de los servicios móviles, cuyos criterios actuales conspiran contra la masificación de dichos servicios a precios cada vez más accesibles para los distintos estratos de la población, ello en virtud de la pesada carga fiscal que representan. Asimismo, el actual sistema castiga el uso eficiente del espectro, en la medida que los operadores deben efectuar mayores pagos, cuando incrementan su número de abonados, sin que ello signifique un mayor uso de espectro.

i. Marco de Estabilidad

Por último uno de los aspectos fundamentales para garantizar el desarrollo de nuevas tecnologías y servicios es un marco regulatorio estable que de seguridad a las empresas que participan en el fortalecimiento del sector. Es necesario contar con una regulación con vocación de permanencia para dar certeza jurídica a todos aquellos que se encuentren sujetos a la misma. Contar con un organismo regulador autónomo e independiente, resulta ser uno de los pilares fundamentales para

el desarrollo del sector. Para tal efecto debe de evitarse cualquier tipo de interferencias en la labor del regulador y no caer en la toma de decisiones políticas que detienen las inversiones. Al respecto, el Libro Verde sobre Convergencia señala que uno de los principios para una futura política

***“Consideramos de vital importancia
asimismo realizar cambios normativos
que aseguren la eliminación de
impedimentos para el desarrollo
de la convergencia...”***

reglamentaria en los sectores afectados por la convergencia es la existencia de autoridades reguladoras independientes y efectivas. Sobre el particular, se señala lo siguiente: "Aun cuando exista una tendencia general hacia una reglamentación más ligera, la mayor competencia propiciada por la convergencia subraya la necesidad de contar con unas autoridades reguladoras efectivas e independientes".

Cabe señalar asimismo, que la intervención del Estado debe ser mínima, sólo en los casos en que la competencia no funcione. Es preferible observar como se comporta el mercado antes de decidir entrar a regular. "Ante la evolución de los cambios tecnológicos que impulsan el fenómeno de la convergencia lo recomendable es la autorregulación basada en acuerdos y códigos

(16) Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Comentarios al Libro Verde sobre la Convergencia de los sectores de la Telecomunicación, audiovisual y Acceso a la Información

gos de conducta que proporcionan la flexibilidad necesaria para adaptarse al proceso"

VI. CONCLUSIONES

A lo largo del presente artículo hemos destacado la necesidad de adaptar el marco regulatorio actual al fenómeno de la convergencia, lo cual no implica entrar a regular aquellos nuevos servicios que nazcan como producto de dicho fenómeno sino por el contrario dejar que el mercado actúe y dar paso a la autorregulación. Sólo en el caso de existir asimetrías regulatorias el Estado deberá actuar a fin de eliminarlas.

Consideramos de vital importancia asimismo realizar cambios normativos que aseguren la eliminación

de impedimentos para el desarrollo de la convergencia los cuales irán desde la ampliación de los objetivos del marco regulatorio actual hasta la toma de las medidas específicas en el sector indicadas en el presente artículo. Sin embargo, lo que resulta imperativo para poder adaptarse al fenómeno de la convergencia y en general para asegurar el crecimiento del sector es que el Estado asegure un marco normativo estable que promueva la inversión por parte de las empresas que intervienen en el mismo. Si esto no se garantiza, de poco servirán los cambios normativos que se realicen dado que las empresas no tendrán incentivos ni seguridad alguna para invertir en el Perú, y al momento de optar por el desarrollo de sus redes o por la prestación de nuevos servicios, preferirán ante la incertidumbre no apostar por la inversión. **D&S**