

PANORAMA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ⁽¹⁾

CARLOS MONTEZA PALACIOS

Bachiller en Derecho por la Universidad de Piura.

SUMARIO:

- I. Los objetivos trazados - II. El fracaso en el cumplimiento de las metas - III. La participación del Congreso: I. La eliminación de la renta básica y el establecimiento del segundo como la unidad de medición y facturación en telefonía fija; 2. Los otros proyectos presentados - IV. La portabilidad numérica en los servicios móviles.

Muchas cosas se han dicho en los últimos meses respecto a la situación actual del sector telecomunicaciones en nuestro país y del nivel de eficiencia que las autoridades competentes (OSIPTEL y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones -MTC-) han mostrado en el cumplimiento de sus funciones y de los objetivos de desarrollo del mercado planteados a inicios de la década pasada.

No cabe duda de que estos temas fueron puestos en debate como consecuencia de una inusitada ola de iniciativas legislativas presentadas al interior del Congreso de la República con el objeto de introducir importantes modificaciones en el sector; desde el conocido proyecto que eliminaba la renta básica o renta mensual del servicio de telefonía fija de Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), que, aprobado por el Legislativo con una poco acostumbrada rapidez, fue luego observado por el Poder Ejecutivo; hasta los menos difundidos proyectos de ley destinados establecer el segundo como unidad de medición y facturación en telefonía fija², la acumulación de minutos o segundos no consumidos en el mismo servicio y en tarjetas pre-pago³; y la portabilidad numérica en la telefonía móvil.⁴

Como es posible imaginar, todas estas propuestas legislativas fueron presentadas por el congresista Yhony Lescano Anchieta, miembro de la bancada Alianza Parlamentaria y conocido presidente de la Comisión de Protección al Consumidor del Legislativo.

En nuestra opinión, estas medidas obedecen, entre otros factores, a la percepción de la opinión pública de la inacción del Regulador y del Ministerio, ante los supuestos abusos cometidos por las empresas operadoras -especialmente Telefónica-, la casi imperceptible reducción de las tarifas, el bajo incremento de la cobertura de los servicios durante los últimos años y el oportunismo político de algunos "padres de la patria", que los lleva a dejar de lado el rigor en el análisis técnico-económico que debe estar presente en toda propuesta legislativa, máxime cuando se trata de materias de notable trascendencia social como aquellas referidas a los servicios públicos.

A propósito de esta coyuntura, el objeto del presente artículo es presentar al lector una visión general de las metas que se fijaron para el desarrollo del sector en condiciones de competencia como consecuencia de la apertura del mercado a partir del año 1998, para luego analizar, con algunas cifras importantes, el estado actual del sector y evaluar así el cumplimiento de las metas trazadas. Esto nos permitirá entender las condiciones del mercado a las que el legislativo ha respondido con los proyectos de ley a los que nos hemos referidos en los párrafos anteriores y plantear el debate sobre si los proyectos presentados constituyen alternativas viables para alcanzar las metas fijadas.

⁽¹⁾ Este artículo fue concluido el 6 de enero de 2007.

¹ Proyecto de ley No. 572006-CR.

² Proyecto de ley No. 56-2006-CR.

³ Proyecto de ley No. 502006-CR.

I. LOS OBJETIVOS TRAZADOS

Desde el fin del *Periodo de Concurrencia Limitada*⁴ establecido en los contratos de concesión de Telefónica⁵, el sector telecomunicaciones se ha dirigido a la apertura del mercado en pro de su desarrollo en un marco de competencia regulada, apostando por la inversión privada para la consecución del servicio universal y para el desarrollo y modernización de las redes y servicios.

Para orientar la consecución de estos objetivos, en agosto de 1998 el Poder Ejecutivo aprobó los *Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones del Perú*⁶, a los que en lo sucesivo denominaremos simplemente "los Lineamientos".

En líneas generales, a partir de los Lineamientos, podemos decir que con la apertura del mercado se busca el desarrollo del sector en un marco de libre competencia. La consolidación de la competencia debería permitir la expansión telefónica (teledensidad) y mantener al país al día con las tendencias de modernización a nivel mundial.

El funcionamiento óptimo del mercado debería lograr que las tarifas reflejen costos, aumentar la cobertura de servicios y garantizar el derecho del usuario a elegir libremente a su proveedor.

Con este propósito, los Lineamientos fijaron una serie de objetivos y metas que servirían de guía y parámetro para medir el avance en el proceso de desarrollo e inversión en el sector.⁷

Entre las metas que se fijaron, para ser alcanzadas en el año 2003, la más importante⁸ fue lograr una teledensidad de 20 líneas por cada 100 habitantes.

No se fijaron metas específicas en materia tarifaria, pero evidentemente se esperaba una progresiva reducción como consecuencia de la competencia y de la apertura del factor de productividad estipulado en los contratos de Telefónica.

II. EL FRACASO EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

Para poder hacerse una opinión propia sobre el cumplimiento de las metas trazadas, basta que el lector ponga atención a las estadísticas del sector elaboradas y publicadas por OSIPTEL.⁹

Según las cifras del Regulador, se han producido importantes avances en las cifras de acceso a internet y en la incorporación de nuevas comunidades a los servicios de telecomunicaciones. Ello gracias, principalmente, a la proliferación de cabinas públicas (negocio en el que sí se ha desarrollado provechosamente la competencia) y a los proyectos ejecutados con fondos del FITEL, lo que de ninguna manera significa que no existan cosas que mejorar en su administración pues, que para algunos peruanos el teléfono más cercano se encuentre todavía a 5 kilómetros de distancia, quiere decir que hay mucho por hacer para lograr el ansiado servicio universal.

⁴ El Periodo de Concurrencia limitada que se pasó inicialmente fue de cinco años corridos desde la fecha efectiva de los Contratos (30 días hábiles después de suscritos los mismos) momento en el cual se empezaría a aplicar el Factor de Productividad. Posteriormente el final de este periodo fue adelantado al 1 de agosto de 1998 a solicitud de Telefónica y a cambio del retraso en la aplicación del Factor de Productividad hasta por tres años luego de la apertura del mercado.

⁵ Contratos de concesión suscritos entre el Estado peruano y la Compañía Peruana de Teléfonos S.A. CPT para la prestación del servicio portador y servicio telefónico local en el Departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao y entre el Estado peruano e INTEL Perú S.A. para la prestación del servicio portador, servicio telefónico local y servicio de larga distancia nacional e internacional de la República del Perú. Aprobados por Decreto Supremo No. 11-94-TEC y con modificaciones aprobadas por Decreto Supremo No. 021-99-MTC.

⁶ Decreto Supremo No. 20-98-MTC, publicado el 5 de agosto de 1998.

⁷ Numeral 7 de los Lineamientos.

⁸ Otras metas trazadas fueron: (i) incorporar a los servicios de telecomunicaciones a 5000 nuevas localidades y centros poblados; (ii) incrementar sustancialmente el acceso a internet en el país; (iii) completar la digitalización total de las redes; y (iv) que en las zonas calificadas como urbanas, el 95% de las solicitudes de nuevas líneas sean atendidas en no más de 5 días.

⁹ Fuente web site de OSIPTEL: www.osipitel.gob.pe

No obstante lo anterior, en lo que se refiere a los índices de penetración y teledensidad de los servicios de telefonía, el Regulador informa que para marzo de 2006 la densidad en telefonía fija (Ver Gráficos No. 1 y 2) era de 8.38 líneas por cada 100 habitantes (al final de periodo de concurrencia limitada existían 6.3 líneas por cada 100 habitantes) y en el caso de la telefonía móvil este índice asciende a 20.51 líneas por cada 100 habitantes.

Gráfico No. 1

Densidad de Telefonía fija

Densidad de Telefonía Fija (Líneas de servicio) (1998 - Marzo 2006)

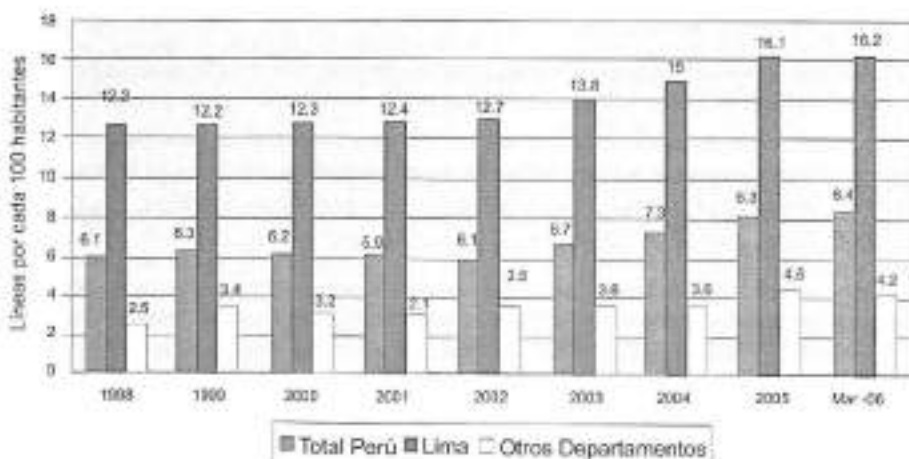


Gráfico No. 2

Evolución del número de líneas fijas



Elaboración: OSIPTEL

Viendo estos resultados, el lector notará sin dificultad, que no se han alcanzado las metas trazadas y que ni siquiera se ha logrado un crecimiento significativo en el sector después de todos estos años.

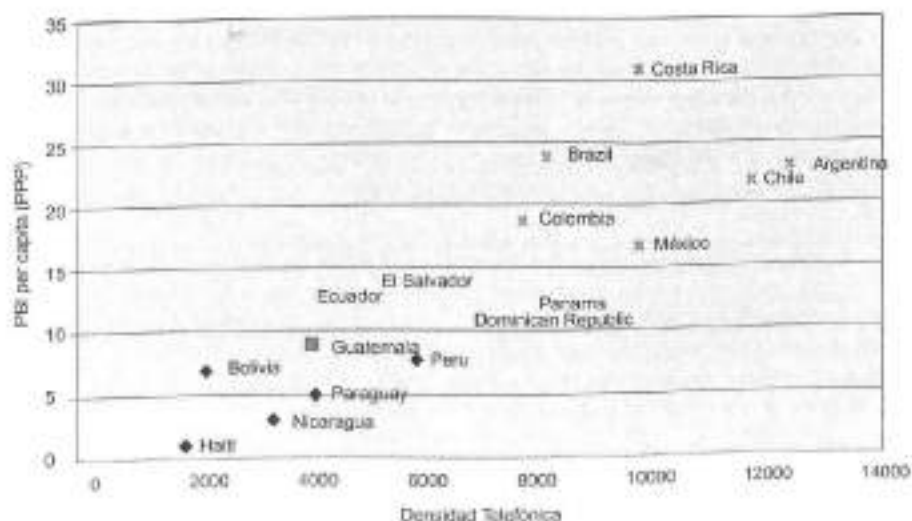
Desde la apertura del mercado hace aproximadamente 8 años, la participación de las empresas entrantes en telefonía fija ha llegado apenas al 4.14% del total de líneas en servicio o sea que en la práctica, nos encontramos todavía ante una situación de monopolio que impide que las tarifas se reduzcan de manera importante y que la cobertura de los servicios se expanda por efecto de la competencia.

La evolución de los indicadores de teledensidad y penetración, es a todas luces insuficiente, incluso en comparación con países de la región con menores niveles de ingreso que el Perú.

Como lo señala OSIPTEL en su Boletín "Informe del Mercado de Telecomunicaciones" la densidad de la telefonía fija del Perú solo es mayor a la de los países con los menores niveles de ingresos de la región, es decir, Bolivia, Nicaragua y Haití; mientras que países con niveles de ingresos cercanos e incluso menores al nuestro, como El Salvador, Ecuador y Guatemala presentan niveles de densidad mayores (Ver Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3

Densidad Telefónica y PBI per cápita (países seleccionados de América Latina, 2004)



En cuanto al acceso al servicio de telefonía básica, desagregado por sectores geográficos, las cifras son también elocuentes. Al interior del país se ha avanzado muy poco y en algunos lugares nada o casi nada.

En efecto, en el caso de Lima metropolitana el porcentaje de acceso al servicio es del 58.6%, mientras que en el resto urbano del país, esta cifra alcanza apenas el 26.4% en promedio. En el

sector rural por su parte, la situación es grave ya que la telefonía fija en los hogares es prácticamente inexistente llegando a índices menores al 1%.

Lo que estas cifras nos dicen es que las condiciones de competencia en el sector, no han madurado lo suficiente como para permitir la expansión deseada y, cuando en un sector se apuesta por un modelo de competencia regulada, como en el caso de las telecomunicaciones en nuestro país, y la competencia no llega a desarrollarse de manera efectiva, el mercado se estanca, se mantienen indefinidamente los precios altos y no se alcanzan las metas de servicio universal.

En nuestro país el estancamiento del mercado es evidente, para confirmarlo, basta con echar un vistazo a la evolución de las cifras desde el ingreso al mercado de Telefónica con la compra de ENTEL y CPT, hasta el final del período de concurrencia limitada y compararlo con la evolución de los indicadores desde la apertura del mercado hasta nuestros días.

Para ello, permítame el lector volver a las cifras del Gráfico No. 2. En este diagrama, la curva que representa la tasa de crecimiento de la teledensidad nos muestra claramente que durante los primeros años de operación de Telefónica en el mercado –en situación de concurrencia limitada– la teledensidad crecía de manera dinámica y continua, llegando a alcanzar un porcentaje del 43% anual en 1995 (el porcentaje de hogares con teléfono fijo paso de 13.1% en 1994 a 24% en 1998), sin embargo, desde esa fecha y hasta el 2003 –en condiciones de competencia plena desde 1998– se presentó un descenso permanente de dicho porcentaje, llegando a decrecer hasta -3% en el año 2002.

Actualmente los hogares con acceso a teléfono fijo alcanzan el 26.4% del total nacional. La tendencia decreciente de la teledensidad ha vuelto a aparecer desde el 2004 y se mantiene hasta la fecha.

En cuanto al servicio de telefonía móvil, si bien los niveles de penetración son mayores a los de la telefonía fija, ello obedece no solo a las características propias de aquel servicio, sino principalmente al trato favorable de las políticas regulatorias de OSIPTEL, que ha optado por privilegiar el desarrollo de este servicio. Desde el sistema del "colling party poys" o "el que llama paga" hasta los cargos de interconexión fijados el año pasado⁸ que no reflejan los costos en los que incurren los operadores para prestar el servicio permitiéndoles sobreganancias a costa de los usuarios y de los demás operadores.

Por motivos de espacio no profundizaremos en el análisis de la situación de este segmento del mercado; baste para efectos del presente artículo con señalar que la participación de mercado de las 3 empresas operadoras existentes refleja una situación de duopolio que no favorece la competencia y por lo tanto limita la expansión del servicio y la reducción de las tarifas. A marzo de 2006 la participación de Telefónica Móviles era de 59.3%, la de América Móvil (Claro) alcanzó el 36.3% mientras que Nextel alcanza apenas el 4.4% del mercado.

Por otra parte, situación similar a las cifras de teledensidad, es la que existe con las tarifas. Centrémonos en este punto en el caso de la telefonía fija por constituir el servicio básico.

Como es de público conocimiento el contrato de concesión de Telefónica establece que las tarifas se ajustan mediante la aplicación del Factor de Productividad también conocido como el factor "X".

⁸ Los cargos de terminación en redes móviles, fueron fijados en la Resolución No. 70-2005-CD/OSIPTEL, (publicada el 24 de noviembre de 2005). En esta Resolución el Regulador fija cargos de interconexión topa basados en los costos de operación informados por las empresas, pero dicha es aplicación hasta el 2009, fecha en la que evidentemente, los cargos fijados no reflejarán los costos reales de las operadoras.

De este método tan tratado en distintas publicaciones de distintos autores y en presentaciones e investigaciones de OSIPTEL, simplemente diremos que se calcula cada tres años, se aplica cada tres meses y busca trasladar a los usuarios los efectos de la productividad de la empresa a través de la reducción de las tarifas. Los ajustes por la aplicación del factor X, se realizan sobre cada una de las siguientes 3 canastas de servicios:

Canasta C: Cargos de instalación.

Canasta D: Renta mensual y llamadas locales.

Canasta E: Llamadas de larga distancia nacional e internacional.

La aplicación del factor sobre las canastas y no sobre cada servicio, permite que Telefónica "juegue" con las reducciones de tarifas repartiendo el resultado de la aplicación del factor X entre los distintos servicios de cada canasta y entre las decenas de planes tarifarios que ofrece para el servicio de telefonía fija, pudiendo incluso elevar las tarifas de un determinado servicio o plan tarifario, siempre que la reducción en los otros compense la canasta de manera tal que el resultado global de la misma refleje la aplicación del factor y la consiguiente reducción ponderada de las tarifas.

En concreto, en nuestro país el factor de productividad se ha calculado en dos oportunidades: (i) para el período 2001-2004, siendo un factor del 6%, y (ii) para el actual período comprendido entre los años 2004-2007, siendo el factor aplicable el 10%.

Pues hasta aquí, entre números, porcentajes y aplicaciones trimestrales, todo parece estar bien; sin embargo, en la realidad como resultado de la aplicación del factor de productividad, en el período comprendido de junio de 2005 a septiembre de 2006, los precios se han reducido en los siguientes porcentajes:¹¹

Renta mensual: -3.69%

Servicio local medido: -6.93%

Tarjetas pre-pago: -0.19%

Teniendo en cuenta que estas reducciones son el promedio entre todos los planes tarifarios que ofrece Telefónica y que los mayores ajustes inciden en los planes menos contratados por los usuarios.¹²

Desde nuestro punto de vista las cifras anteriores no merecen mayor comentario. Las tarifas realmente no se han reducido en una proporción aceptable y que implique verdadero ahorro para los consumidores. Claro que ello no legitima a ningún poder del Estado a violar compromisos asumidos con los inversionistas, especialmente si dichos compromisos se encuentran consagrados en Contratos Ley y su violación atentaría contra el Estado de Derecho reflejando internacionalmente una peligrosa inestabilidad jurídica en el Perú.

Qué hacer entonces, para revertir esta situación.

El mercado no se desarrollará sin un marco regulatorio adecuado que lo fortalezca y que permita y garantice un verdadero desarrollo de la competencia regulada que de lo contrario fracasará y un Regulador que se fije políticas claras en beneficio de los usuarios.

¹¹ Cifras obtenidas de la presentación de OSIPTEL ante ADEPSEP "El sector telecomunicaciones, balances y retos" el 8 de noviembre de 2006. www.osiprel.gob.pe/index.ASP?T=P&P=3318.

¹² A manera de ejemplo podemos mencionar que mientras que en el Plan Tarifario Línea Plus 19 que a junio de 2006 tenía 209 usuarios a nivel nacional la variación anual de la tarifa fue de -19.07%, en el caso del Plan Tarifario Línea Clásica, que a junio de 2006 tenía 456.991 usuarios, la variación anual fue de -3.70%.

El mecanismo de reducción de las tarifas utilizado en la concesión de Telefónica, simplemente no ha tenido los resultados esperados por los consumidores y el mercado tampoco a ofrecido incentivos que permitan el desarrollo del sector. Ante esta situación el fortalecimiento de la competencia se presenta como la alternativa más importante para lograr aquellos objetivos que el mercado hasta hoy no ha podido lograr en materia de penetración y expansión de los servicios y reducción de las tarifas.

III. LA PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO

Como lo decíamos al iniciar este artículo, en los últimos meses del año pasado, el Congreso de la República sorprendió al país con una serie de proyectos de ley destinados a una suerte de "reivindicación social" en el sector telecomunicaciones, a través de la eliminación de los costos cobrados a los usuarios, supuestamente en exceso y sin sustento contractual, argumentando la protección de los derechos de los consumidores y la necesidad de modernización del marco regulatorio así como la de proporcionar un impulso al desarrollo de la competencia en el sector. Precisamente la clase de medidas que consideramos recomendables para el sector.

Todas estas maravillas, se lograrían a través de (i) la eliminación de la renta básica o renta mensual que cobra Telefónica del Perú a los usuarios del servicio de telefonía fija; (ii) el establecimiento; (iii) la acumulación de saldos en los servicios de telefonía fija y tarjetas pre-pago y (iv) el establecimiento de la portabilidad numérica en la telefonía móvil.

1. La eliminación de la renta básica y el establecimiento del segundo como la unidad de medición y facturación en telefonía fija

Estas medidas, pese a lo que diga el señor Yhony Lescano en todos los medios de comunicación, implican la modificación unilateral por parte del Estado, de los contratos de concesión de Telefónica. No profundizaremos en el análisis de esos proyectos por no ser objeto del presente artículo; sin embargo, resulta inevitable hacer un breve comentario.

Como se sabe, el Congreso de la República luego de una votación que dio mucho que hablar y cuyos detalles no viene al caso recordar, envió al Poder Ejecutivo la autógrafa de una ley que eliminaba la renta básica del servicio de telefonía fija de Telefónica. Esta propuesta fue observada por este poder del Estado lo que dio paso luego —o por lo menos allanó el camino— al proceso de renegociación de los contratos de concesión con Telefónica, del que aún estamos esperando resultados.¹⁷

Los puntos más importantes de este proyecto fueron:

- La eliminación de la renta básica por ser un concepto no contenido en los contratos de concesión suscritos entre el Estado peruano y las empresas CPT S.A. y ENTEL Perú S.A.
- Que se aplique la plena vigencia del concepto tarifario "prestación de una conexión del servicio de telefonía fija local" expresamente contenido en los contratos de concesión.
- Que el monto a cobrar por la prestación de una conexión debe ser fijado por OSIPTEL debiendo ser su cuantía el promedio de los cargos fijos mensuales que cobran a los usuarios las empresas prestadoras de servicios de electricidad y agua potable. Dicho monto no será superior al 3% del Cargo Único de Instalación para Línea Clásica Residencial de Telefonía vigente al 15 de setiembre de 2006.

¹⁷ Para la fecha en que terminamos este artículo, las negociaciones apenas habían terminado y los resultados, como era de esperarse, eran fuertemente controvertidos.

A manera de comentario señalaremos simplemente que el concepto Renta Mensual sí aparece en los contratos de concesión de Telefónica.

En efecto, la Sección 9.02 de la Cláusula Novena de dichos contratos, al establecer el régimen de Regulación de Tarifas, señala como concepto tarifario en la Canasta D; la prestación de una conexión del servicio de telefonía fija local a ser cobrada en base a una renta mensual.

Adicionalmente el Anexo 3 del contrato de concesión con CPT, Telefónica "Régimen Tarifario", establece en el numeral 1.0, las tarifas tope a ser aplicadas durante el periodo de concurrencia limitada (de 1994 a 1998) incluyendo las de la renta mensual¹⁴ y en el numeral 2.0 establece las fórmulas aplicables a las tarifas tope, después del periodo de concurrencia limitada.

La interpretación del congresista Lescano de esta estipulación contractual, que se materializa en el proyecto de ley bajo comentario y que dicho legislador ha defendido a capa y espada, resulta simplemente incomprensible y creemos que no merece mayor comentario.

En resumen, decir que el concepto Renta Básica no existe en los contratos de concesión porque estos señalan Renta Mensual y que el monto por el servicio de prestación de una conexión debe asimilarse al monto que por similar concepto se cobra en los servicios de electricidad y agua potable, carece de sentido y fundamento.

En lo que se refiere a la constitucionalidad del mecanismo que se pretende utilizar para la modificación de los contratos de concesión, nos remitimos a la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre el expediente No. 05-2003-AI/TC que señala que "el contrato ley es un acuerdo de voluntades entre dos partes, que rige para un caso concreto, sólo que está revestido de una protección especial, a fin de que no pueda ser modificado o dejado sin efecto por el Estado".

2. Los otros proyectos presentados

Hemos considerado pertinente tratar los otros tres proyectos en un mismo apartado debido a que si bien tratan de temas completamente distintos, cuentan, salvo muy ligeras diferencias, con la misma motivación.

Lo que más llama la atención de ello es que no es posible entender, por lo menos no lo es para nosotros, cómo con los mismos fundamentos, la misma base legal y la misma falta de análisis, se pueden llegar a hacer 3 propuestas tan distintas.

En resumen, las razones en las que el señor Lescano se sustenta para proponer estas medidas son las siguientes:

- Que el artículo 65 de la Constitución Política establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios.
- Que el artículo 6 de la Ley de Telecomunicaciones señala que el Estado fomenta la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y regula el mercado de forma que se asegure su normal desenvolvimiento y se controlan los efectos de las situaciones de monopolio.
- Que el artículo 67 de la Ley de Telecomunicaciones supuestamente consagra el principio de la tarifa razonable en beneficio de los usuarios.¹⁵

¹⁴ Que en el caso del servicio residencial va desde S/. 8.00 en 1994 hasta S/. 31.03 en 1998.

¹⁵ El artículo 67 del TLO de la Ley de Telecomunicaciones señala:

"Las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, pueden establecer libremente las tarifas que brinden, siempre y cuando no excedan del sistema de tarifas tope que establece el Organismo Supervisor de Inversión Privada en

- Que el artículo 76 de la LT otorga a OSIPTEL las facultades de regular el comportamiento de las empresas operadoras, de garantizar la calidad y eficiencia del servicio y de regular el equilibrio de las tarifas.
- Increíblemente, los proyectos señalan también que el artículo 232-B del derogado Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones aprobado por Decreto Supremo No. 06-94-TCC recoge el principio de tarifas no discriminatorias y desigualdad de acceso. Lo que el congresista promotor desconoce es que por Decreto Supremo No. 027-2004-MTC, publicado el 15 de julio de 2004, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones y que los principios que recogía el artículo 232-B se encuentran ahora en el artículo 266.
- Que el artículo 2 de la Ley de Protección al Consumidor consagra que la protección al consumidor se desarrolla en el marco del sistema de economía social de mercado debiendo ser interpretado en el sentido más favorable al consumidor.
- Que los artículos 5 y 13 de la Ley de Protección al Consumidor reconocen al consumidor el derecho a ser protegido contra los métodos comerciales coercitivos.
- En el caso específico del proyecto que establece la acumulación de saldos en telefonía fija y tarjetas pre-pago, señala que los denominados "minutos incluidos" de los planes tarifarios ofrecidos por Telefónica (que en el proyecto es llamada "el monopolio telefónico") son un concepto tarifario ajeno a los contratos de concesión introducidos unilateralmente por la empresa y convalidados indebidamente por el organismo regulador.
- Que no hay razón para que el usuario pierda algo que ya pagó por adelantado –los minutos incluidos– situación que se complica porque no hay posibilidad de que el usuario contrate un plan tarifario que implique que pague solo por lo que efectivamente consume. Esto, en opinión del congresista Lescano constituye un método comercial coercitivo porque obliga al usuario a comprar consumos adelantados con el agravante de que perderá los minutos que no use.
- Finalmente, en el proyecto referido a la portabilidad numérica en el servicio de telefonía móvil se señala que este mecanismo promueve la competencia en el sector, (i) eliminando barreras de entrada de nuevas empresas; (ii) implica menores costos para los usuarios que se producen porque el cambio de número al cambiar de empresa operadora implica, en muchos casos, la pérdida de oportunidades de negocios; y, (iii) mantiene un nivel óptimo garantizando las fluides de las comunicaciones. No entendemos lo que se intenta decir en este último punto.
- Como justificación adicional, este último proyecto cita ejemplos de regulación de portabilidad numérica en el servicio de telefonía móvil en España, Estados Unidos y Argentina.

Más allá de la motivación, otro punto de coincidencia en todos los proyectos es que al tratarse los efectos de las normas propuestas sobre la legislación nacional así como el análisis costo beneficio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso¹⁶, se hace una declaración tan vacía de contenido, análisis y cifras que casi parece decir: *el proyecto se ajusta a lo dispuesto en la Constitución y las leyes y traerá beneficios inmediatos al país porque yo lo digo.*

Telecomunicaciones. Compete a este organismo elaborar y aprobar el sistema de tarifas tipo aplicación. En caso que el contrato de concesión establezca un criterio tarifario determinado, este será el aplicable. El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones puede optar por no establecer tarifas tipo cuando por déficit de la competencia entre empresas se garantice un nivel razonable en beneficio del usuario."

¹⁶ Artículo 75.-

Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido,

Por ejemplo, en el caso del proyecto que establece la acumulación indefinida de saldos, esta medida se implementa para los planes tarifarios de telefonía fija y para las tarjetas pre-pago de cualquier clase, pero ni siquiera se realiza un estudio diferenciado para cada caso que mida las implicancias económicas de la medida adoptada.

Pensemos por ejemplo en los usuarios del servicio de telefonía móvil a través del sistema pre-pago, con esta medida el usuario podría comprar una tarjeta de 20 soles hoy y no tendría que volver a comprar otra tarjeta nunca. Ello en principio suena bien, desde el punto de vista de los usuarios, pero es evidente que resulta insostenible económicamente pues las empresas incurren en gastos al mantener habilitadas las líneas y estos gastos, como es lógico, deben ser asumidos por los usuarios de dichas líneas, eso es el motivo principal para que las tarjetas pre-pago tengan una vigencia finita que obligue al usuario a "recargar el teléfono" de vez en cuando, de lo contrario estos gastos serían trasladados por las empresas a los usuarios a través del incremento de las tarifas.

No es nuestra intención hacer un análisis de los costos implicados en este tipo de casos para determinar cuál sería el periodo de vigencia "justo" que deberían tener las tarjetas pre-pago y hasta cuándo los saldos deberían ser acumulables, pero definitivamente creemos que estos son aspectos que una propuesta legislativa sería debería tener en cuenta.

En conclusión, en los proyectos bajo comentario no se hace referencia a investigación alguna de las condiciones del mercado que hacen necesaria las medidas adoptadas, tampoco se menciona si se hicieron proyecciones del mercado en el escenario de eventual vigencia de la norma propuesta, en comparación con el escenario actual, evidentemente tampoco se analiza, en números y con datos concretos, el impacto que las medidas tendrían en la economía de los usuarios y de las empresas operadoras, es decir, no se dice nada, pero sin embargo con absoluta convicción se apuesta por sus beneficios casi como una cuestión de fe.

Evidentemente no pretendemos desconocer la facultad del Congreso de la República para legislar en materia de telecomunicaciones, ni mucho menos decir qué medidas, como la facturación del tráfico efectivamente consumido medido en segundos o la acumulación de saldos no consumidos, no serían favorables para los consumidores, pero sí tratamos de exhortar a que el primer poder del Estado oriente mejor sus esfuerzos en materias especializadas para las que precisamente el regulador ha sido premunido de facultades normativas de manera que en coordinación se puedan elaborar propuestas con mayor y mejor sustento y que respondan adecuadamente a las efectivas y actuales necesidades del mercado.

IV. LA PORTABILIDAD NUMÉRICA EN LOS SERVICIOS MÓVILES

Para terminar estas páginas, queremos detenemos en el proyecto referido a la implementación de la portabilidad numérica en servicios móviles, para ofrecer al lector una mejor idea acerca de la oportunidad, necesidad y conveniencia de las medidas planteadas por el legislativo.

En términos generales, la portabilidad numérica brinda al usuario la posibilidad de retener su número telefónico al cambiar de proveedor de red o de servicios o de ubicación geográfica.

cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la firma legal respectiva que otorgó dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuere aplicable. Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficina Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficina Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.

Para efectos de este artículo, la forma de portabilidad que nos interesa es la portabilidad de proveedor de servicios o de operador¹⁷, es decir, aquella que permite que un usuario de un proveedor de servicios A, pase al proveedor del mismo servicio B, conservando su mismo número telefónico. Esto representaría importantes ventajas para todos los actores del mercado –que han sido muy claramente identificadas por el Grupo de Trabajo MTC-OSIPTEL responsable de la elaboración del Documento de Trabajo No. 1: Implementación de la Portabilidad Numérica en el País¹⁸– ya que el usuario no tendrá que comunicar a todos sus amigos, familiares, compañeros de trabajo, etc., su nuevo número de telefónico, lo que reviste particular importancia cuando el teléfono es utilizado como una herramienta de trabajo y el cambio de número puede implicar pérdida de oportunidades de negocio y consecuentemente de ingresos. Por el lado de la administración de recursos escasos, la portabilidad numérica permite una mayor eficiencia en el uso de la numeración.

Otra ventaja que podemos encontrar en la portabilidad numérica es que representa para las empresas una mayor exigencia competitiva, incentivándolas a prestar mayor atención a las necesidades de sus usuarios, eleva el poder de negociación de los mismos contribuyendo con ello mejorar la prestación de los servicios y los sistemas de atención al cliente de las empresas operadoras.

En pocas palabras, lo que la portabilidad numérica implica es que los operadores compitan entre sí por los usuarios que ya tienen el servicio. A esto se le denomina competencia directa, en contraposición a la competencia indirecta, que es la competencia entre los operadores por sumar nuevos usuarios a los servicios, es decir por la expansión de las redes y la cobertura.

Indudablemente eso es bueno; sin embargo, la pregunta que cabe hacerse ahora es ¿qué necesitamos más en el país?, que las empresas inviertan sus recursos en competir por los usuarios que ya se encuentran conectados a los servicios y que por lo tanto no implican incremento de la teledensidad y la cobertura; o que las empresas destinen sus recursos a la consecución del servicio universal.

Sin perjuicio de que en nuestro país, con los indicadores que tenemos en el sector telecomunicaciones, la respuesta es obvia, analicemos un poco lo que la portabilidad numérica en los servicios móviles sería en la práctica.

Empecemos diciendo que nada podemos obtener del proyecto de ley para evaluar las implicancias de la implementación de esta facilidad en nuestro país.

En efecto pese a que el Reglamento del Congreso establece que toda proposición legislativa debe expresar: sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma propuesta sobre la legislación nacional y su análisis costo-beneficio; sin embargo, nada de esto se encuentra en el proyecto o por lo menos nada con el rigor investigativo que debería.

¹⁷ Solo para efectos informativos diremos que la portabilidad tiene los siguientes alcances, identificados por el Grupo de Trabajo MTC-OSIPTEL (Documento de Trabajo No. 1, página 6).

- **Portabilidad del Proveedor de Servicios o del Operador:** Cuando el usuario puede conservar su número telefónico al cambiarse de proveedor de servicios, lo cual no necesariamente implica un cambio de ubicación física. La portabilidad de operador puede darse tanto en redes fijas como móviles (sin siendo redes de diferentes tecnologías), así como para números geográficos y números no geográficos (número de red inteligente de la serie 800).
- **Portabilidad Geográfica:** Cuando el usuario puede conservar su número telefónico al cambiar de ubicación física, lo cual no necesariamente implica un cambio de proveedor de servicio. Al respecto, es importante precisar que en la práctica muchas empresas prestan este servicio dentro de sus propias redes, sin embargo su aplicación se encuentra restringida para aquellos cambios de domicilio que no impliquen un cambio del área de atención.
- **Portabilidad de Servicio:** Cuando el usuario puede conservar su número telefónico al cambiar de un tipo de servicio a otro. El caso más común podría estar asociado al cambio que realiza un usuario para migrar de una prestación de servicio telefónica básica a una prestación de RDSI.

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2004.

El proyecto sí refleja con absoluta claridad que los congresistas que lo impulsan, no conocen el tema y no se han preocupado por conocerlo. Hubiera bastado con que los legisladores leyesen el Documento de Trabajo No. 1 del Grupo de Trabajo MTC-OSIPTEL a que nos hemos referido en los párrafos anteriores, para tomar en cuenta algunas cosas importantes como las que comentamos a continuación:

La portabilidad numérica no puede simplemente aparecer de la noche a la mañana como consecuencia de una ley, la implementación de esta facilidad requiere de importantes inversiones para la adecuación de las redes, así como una adaptación del marco normativo, estableciendo las condiciones para que los usuarios porten sus números, así como los cargos que las empresas deban cobrar por el servicio.¹⁵

Refirámonos a algunas experiencias internacionales y a los costos de la implementación del servicio para tener una idea de la factibilidad y el nivel de éxito que su implementación tendría en el país.

- En Europa, la portabilidad numérica en servicios móviles existe desde aproximadamente 1997 y según lo sostiene el Grupo de Trabajo MTC-OSIPTEL, para el primer trimestre de 2003 solo el 2% del total de números móviles existentes en ese continente había sido portado. Con esto podemos decir que ha sido una facilidad poco usada en la práctica, pese al alto nivel de ingresos de los europeos.

Los costos que los usuarios europeos debieron asumir durante el periodo de tiempo a que nos referimos en el párrafo anterior para portar su número oscilan de entre 12 y 20 dólares americanos.

La teledensidad fija en el viejo continente al momento de la implementación de la portabilidad era de aproximadamente 41 teléfonos por cada 100 habitantes y la densidad móvil bordeaba los 55 teléfonos por cada 100 habitantes, lo que demuestra claramente, que la implementación de facilidades como la portabilidad numérica, que fomenta la competencia directa de los operadores, tiene mayor sentido cuando la cobertura de los servicios ha alcanzado niveles importantes, pues de lo contrario perjudicaría los esfuerzos por expandir las redes e incrementar la cobertura.

- En el caso de los Estados Unidos, que es uno de los ejemplos de referencia que utiliza el proyecto de ley que comentamos, la portabilidad numérica se implementó cuando la densidad fija se encontraba alrededor de los 62 teléfonos por cada 100 habitantes y en el caso de la móvil habían aproximadamente 54 teléfonos por cada 100 personas.

Los costos que deben asumir los usuarios en este país para portar sus números, se dividen en un cargo por transferencia que se encuentra entre los 19 y los 35 dólares y un cargo mensual que se cobra durante los primeros 5 años y que sumado llega aproximadamente a los 96 dólares.

- También debemos tener en cuenta la experiencia latinoamericana en la implementación de la portabilidad numérica. El boletín informativo de telecomunicaciones de la prestigiosa publicación *Business News Americas*, del 20 de diciembre de 2006, al dar la noticia de que COFETEL (el regulador mexicano de las telecomunicaciones) había aprobado un conjunto de regulaciones para implementar esta facilidad en el país del norte señaló:

¹⁵ Una noción básica de la portabilidad numérica es que los usuarios que hacen uso de ella deben pagar un cargo inicial por su implementación y luego pagar mensualmente por la prestación del servicio. Ello debido a que las llamadas que se dirigen a un número portado llegan siempre primero a la red de origen y desde allí son enrutadas a la nueva red de servicio para permitir así al teléfono del usuario.

"La portabilidad numérica es un tema recurrente en Latinoamérica, aunque hasta la fecha sólo Puerto Rico ha logrado implementar este sistema con éxito.

Los obstáculos a superar son el alto costo de las inversiones para los operadores y el debatible impacto para el consumidor.

Algunos argumentan que la experiencia internacional ha demostrado que la portabilidad numérica puede estancar las inversiones en infraestructura de línea fija ya que los operadores se concentran más en mejorar la calidad del servicio para retener los clientes, y se ha dicho que no es recomendable para los países que aún tiene niveles bajos de penetración."

Así, podríamos referirnos a muchos otros casos de países en los que se ha implementado esta facilidad y variamos los mismos indicadores comunes.

La portabilidad numérica indudablemente representa ventajas para lo usuarios, pero implica importantes costos y, en la medida que potencia la competencia directa en detrimento de la indirecta, resulta conveniente (o menos inconveniente) cuando los niveles de densidad y penetración han alcanzado un desarrollo importante.

En nuestro país, cuando el Grupo de Trabajo MTC-OSIPETL, realizó los estudios para determinar la conveniencia del establecimiento de la portabilidad numérica, requirió a las empresa operadoras de servicios móviles para que proporcionen información sobre los costos en los que debían incurrir para ello. Las operadoras expresaron un gran pesimismo respecto a su implementación en el corto plazo, fundamentalmente por los altos costos a nivel de red y de gestión que tendrían que asumir, ello debido a que sus redes administran tecnologías antiguas, muchas de las cuales se encuentran en etapa de obsolescencia tecnológica por lo que sus respectivos proveedores de equipos ya no desarrollan nuevas aplicaciones o funcionalidades y de ser posible hacerlo, se haría a costos muy elevados.

Según los estudios realizados, los costos aproximados que tendrían que asumir los operadores para la implementación de la portabilidad numérica ascendían a los 24 millones 600 mil dólares. Estos costos tendrían que ser asumidos por los usuarios que deban pagar el servicio.

El total de los usuarios del servicio móvil actualmente es de 7 millones 574 mil 119²⁰ (en el 2004 eran 4,092,558), pero es razonable presumir que la competencia directa de las empresas se desarrolle enfocada principalmente –sino únicamente– en los usuarios de los planes post pago que actualmente llegan a los 782 mil 519 (en el 2004 eran 460,575) no podemos negar que los costos de la implementación de la portabilidad numérica actualmente no serían los mismos que en el 2004, pero las cifras nos permiten darnos una idea de lo costoso que sería en este momento su implementación y, evidentemente, de lo increíblemente costoso que hubiera sido en el 2004.

Está demás decir que la propuesta de implementación de la portabilidad numérica debió basarse, por lo menos, en la actualización de las investigaciones que en su oportunidad hiciera el Grupo de Trabajo MTC-OSIPETL, pero no fue así y simplemente fue producto de una decisión apresurada basada en lo bonito que suena la posibilidad de migrar de operador conservando el mismo número.

En conclusión, somos de la opinión que las iniciativas que han nacido del legislativo para solucionar los problemas que aquejan al sector telecomunicaciones en el país no son las adecuadas. Creemos que los cambios necesarios deben pasar por el fortalecimiento de los organismos competentes y especializados para que tomen las medidas idóneas para la que la competencia en el

²⁰ Datos obtenidos de la página web de OSIPTEL.

sector se desarrolle de manera efectiva, pero la competencia indirecta, que promueva la expansión de las redes y la atención de mayor número de usuarios, orientada a la universalización del servicio, que los operadores distintos a los incumbentes crezcan y se fortalezcan de manera que se conviertan en una verdadera alternativa para los usuarios.

No pretendemos dar una receta para la solución de la problemática del sector, sino por el contrario convocar a los especialistas a que participen en la reforma que se requiere, proponiendo medidas debidamente sustentadas e impulsando su implementación y hacer un llamado a las autoridades competentes para que redoblen sus esfuerzos por el desarrollo del sector tomando las decisiones que el mercado necesita, dando a los operadores de todos los servicios el trato igualitario que favorezca la competencia y beneficie verdaderamente a los usuarios.

OSIPTEL ha identificado, a nuestro juicio adecuadamente, las medidas que se deben tomar en el sector a corto plazo para mejorar la evolución de los indicadores, solo es cosa de ponerlas en práctica.