



OPORTUNIDADES MÓVILES:

Pobreza y Acceso a la Telefonía en América Latina y el Caribe

Estado de la cuestión

Contribución de la regulación al crecimiento de la telefonía móvil en América Latina

Jorge Dussán Hitscherich

DIRSI – Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN AMÉRICA LATINA

2007

DUSSÁN HITSCHERICH, JORGE

Contribución de la regulación al crecimiento de la telefonía móvil

58 p. il.

TELEFONÍA MÓVIL; TELECOMUNICACIONES; REGULACIÓN; AMÉRICA LATINA



Este documento se encuentra bajo una licencia de Reconomiento-No Comercia-Sin obras derivadas 3.0 Unported de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia visite:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es>

Índice

Objetivo.....	3
Justificación	3
1. Inversión privada y seguridad jurídica	8
2. Estado del arte en la telefonía móvil.....	11
3. Incentivos regulatorios	15
a. Competencia	17
b. Derechos de interconexión.....	20
c. Libertad tarifaria	22
d. Calling Party Pays	24
e. Servicio al cliente.....	27
4. Tendencias de la regulación	28
a. Fin de las concesiones y licencia única	29
b. Cargos de acceso.....	31
c. Salud y medio ambiente	35
d. Operadores virtuales	37
e. Portabilidad numérica.....	41
f. Alternativas para los pobres.....	42
g. Protección al consumidor	43
4. Próximos desafíos	47
a. La convergencia	47
b. El compromiso con los pobres	49
c. Servicio Universal	51
Bibliografía.....	56

Contribución de la regulación al crecimiento de la telefonía móvil en América Latina

Jorge Dussán Hitscherich
Universidad del Rosario, Colombia

Objetivo

Identificar las prácticas regulatorias relacionadas con los servicios de telefonía móvil, que contribuyan a mejorar las condiciones de conectividad de la población más pobre.

Justificación

El crecimiento de la telefonía móvil en el continente muestra un aumento en los índices de conectividad para el conjunto de la población. Este crecimiento se logra en un ambiente regulatorio liviano sobre estos servicios, concluyéndose que los

resultados son el producto de las reglas de mercado. Esta suposición no ha sido probada y es posible derivar consecuencias opuestas de la misma.

Una posición escéptica permite suponer que las cifras requieren un poco más de análisis. En primer lugar, el crecimiento de la telefonía móvil está acompañado de quejas por posibles prácticas anticompetitivas que se reflejan en las altas tarifas que durante algún tiempo tuvieron, de manera que algunos consideran que las cifras actuales se hubieran podido alcanzar mucho antes. También se argumenta que los indicadores de teledensidad en el caso de los servicios fijos y los servicios móviles se basan en parámetros diferentes pues las líneas fijas atienden a más de un usuario, mientras las líneas móviles satisfacen la demanda individual del servicio. Al tiempo, una regulación asimétrica llevó a que la carga de servicio universal fuera soportada principalmente por los operadores fijos que expandieron sus redes entre la población de bajos ingresos, por lo que la regulación debe evitar un deterioro de las redes fijas y valorar el impacto que tendrá en el futuro la sustitución si no se corrige la tendencia, especialmente por las inversiones que se han realizado y la oferta de servicios de banda ancha a precios asequibles.

Igualmente, un análisis más complejo de la composición de los usuarios del servicio móvil puede conducir a la conclusión de que se ignoraron algunas fallas de la oferta en relación con el acceso de los pobres. Es cierto que muchas personas tienen servicio telefónico gracias al crecimiento de la telefonía móvil, pero siendo más costoso es posible que la sustitución de la telefonía fija por la móvil en los segmentos más bajos se deba a que los esquemas prepago de este servicio permiten controlar más fácilmente el gasto. En este caso, no estaría reconociendo la existencia de un grupo de usuarios pasivos que en realidad han disminuido su consumo de telecomunicaciones.

Por otra parte, una posición optimista muestra que el crecimiento de las redes y las ventajas que se derivan de la posibilidad de ubicación del usuario en todo

momento, se traducen en mayor bienestar y productividad. En este caso, es posible identificar cuellos de botella o barreras regulatorias que han limitado el crecimiento de la telefonía móvil y reducen los beneficios que pueden recibir los usuarios, como es el caso de las restricciones para la prestación de los servicios de larga distancia internacional que existen en algunos países, servicios que si pudieran ser ofrecidos por los operadores móviles generarían un aumento de la oferta y facilitarían la operación de los mismos en zonas de frontera.

También la entrada de nuevos operadores en otras bandas del espectro y el estudio de medidas como la reventa de servicios, aumentan la percepción de riesgo de los inversionistas en un momento en el que los plazos de las concesiones pueden estar llegando a su fin en algunos países de la región, por lo que sería conveniente proponer un modelo regulatorio que facilite la introducción de avances tecnológicos, no frene las inversiones y ofrezca alternativas a largo plazo que se traduzcan en una reducción en los costos de acceso a los servicios.

Introducción

Para entender la forma como cada país afronta el desafío de cerrar la “brecha digital”, deben conocerse las diferencias sociales, económicas, culturales, geográficas y políticas que cada uno tiene. Una primera aproximación podría ser la forma como está distribuida la población. Mientras que en Argentina, Uruguay y Chile el 90% de su población vive en las ciudades, en otros países como Bolivia, Ecuador y Paraguay, cerca de un 40% habita en zonas rurales, donde el nivel de ingresos es menor y las necesidades básicas aún no han sido cubiertas.

Según el Banco Mundial, en relación con las políticas públicas de telecomunicaciones puede hablarse de dos tipos de brechas para la universalización de las TIC: la brecha de eficiencia del mercado y la brecha de

acceso. En términos generales, la brecha de eficiencia del mercado debe resolverse a través de la regulación. Por lo tanto, para superar la brecha de eficiencia, el organismo mencionado sugiere que se privaticen los operadores públicos y se introduzca competencia. También señala que es conveniente fortalecer las agencias reguladoras y crear un marco jurídico estable¹. La brecha de acceso, por su parte, debe resolverse con políticas públicas enfocadas principalmente al desarrollo de infraestructura para las zonas más aisladas y complementarse con la entrega de subsidios enfocados correctamente hacia los pobres.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe siguieron estas recomendaciones con buenos resultados; lamentablemente, los beneficios obtenidos no se extienden a toda la población. Se observa que en los últimos años, se alcanzó una densidad telefónica aceptable en las ciudades, pero existe un déficit apreciable del servicio en las zonas rurales².

Localidades rurales con acceso al servicio telefónico

País	Año	Número	Número de servicio telefónico	Porcentaje con servicio telefónico
Bolivia	2005	29326	3876	13.21
Colombia	2005	22000	17553	83
Chile	2005		6059	
El Salvador				
Guatemala	2004		2073	
Honduras	2004	4800		
México	2005	199391	54099	27.13
Nicaragua	2005	10996	165	1.5
Panamá	2005	11495	1262	10.97
Perú	2005	75754	6623	8.74
Uruguay	2005			100

Fuente: UIT

¹ Navas-Sabatar, Dymond y Juntunen (2003).

² Rey, Nathaly (2006).

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA

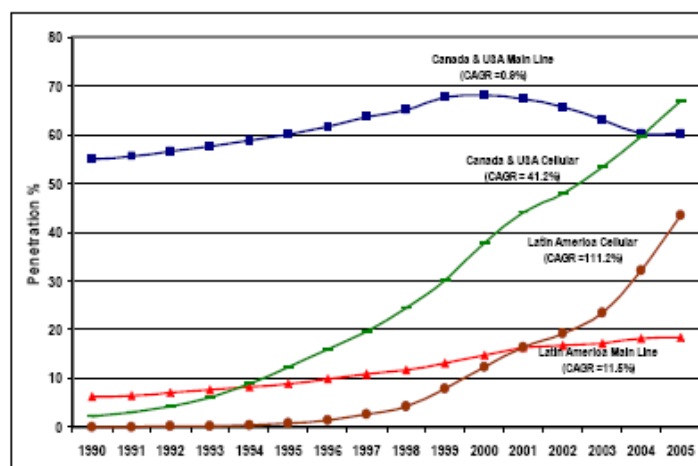
En cuanto al uso de Internet, solo las personas de ingreso alto tienen conexiones de banda ancha, mientras que los grupos de ingresos medio y medio-bajo que poseen un computador, utilizan la línea telefónica conmutada, complementada con telecentros, por lo que el acceso al servicio es ocasional y con una restricción alta por el costo. Evidentemente, las personas de menores ingresos, aún en las ciudades, no pueden utilizar este servicio.

Regiones del mundo	Uso de Internet (millones)	Penetración %	% uso en el mundo	Crecimiento de uso 2000-2005
África	23.917.500	2.7	2.5	429.8%
Asia	332.590.713	9.2	34.2	191.0%
Europa	285.408.118	35.5	29.3	171.6%
Medio Oriente	16.163.500	8.6	1.7	392.1%
Norteamérica	224.103.811	68.2	23.0	107.3%
Latinoamérica	72.953.597	13.3	7.5	303.8%
Oceanía/Australia	17.690.828	52.9	1.8	132.2%
Total mundo	972.828.001	15.0	100	169.5%

Fuente: www.internetworldstats.com

En contraste, la telefonía móvil alcanza una cifra cercana a los 220 millones de usuarios en el 2005, para una población aproximada de 450 millones de habitantes. Lo más sorprendente es que en los últimos años el número de usuarios se duplicó en países como Colombia, Perú y Ecuador, por lo que esta solución parece imponerse sobre las demás.

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA



Source: ITU WTI 2005

Este estudio analiza el marco regulatorio de la telefonía móvil como un elemento determinante del cambio producido, haciendo énfasis en los aspectos que contribuyen a mejorar las condiciones de conectividad de la población más pobre. El documento inicia identificando las prácticas regulatorias que impulsaron el crecimiento de este servicio. A continuación explica los problemas que ocupan a las autoridades del continente, especialmente relacionados con los intereses colectivos de los ciudadanos como el medio ambiente y el derecho de consumo. También analiza las nuevas propuestas de regulación dirigidas a incentivar la competencia y facilitar la incorporación de las nuevas tecnologías en un ambiente de convergencia. Finalmente, el documento se ocupa de los próximos desafíos de los reguladores, proponiendo algunos elementos que debe considerar la regulación para poder aproximar de manera efectiva a los pobres a los beneficios de la Sociedad de la Información.

1. Inversión privada y seguridad jurídica

Más allá de los intereses políticos inmediatos, la globalización impone un conjunto de condicionamientos al comportamiento de las naciones que se proyectan en la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el hambre, la pobreza y las

epidemias, la protección del medio ambiente, la guerra contra el terrorismo y, por supuesto, el intercambio comercial.

Para poder asumir estos compromisos con éxito, algunos países realizaron un cambio radical en el papel que cumple el Estado que permitiera solucionar las necesidades básicas de la población. Se pasó del Estado providente y planificador, que extendía su participación a cualquier actividad, unas veces fijando reglas que entorpecían la libre empresa y otras suministrando directamente un sinnúmero de bienes y servicios, al Estado regulador que principalmente tiene el papel de ser un facilitador o promotor de la iniciativa privada, incentivando la competencia como la forma más efectiva de alcanzar la eficiencia de los procesos productivos y procurando que las mejoras que por este medio se logren se transfieran a los usuarios.

Este cambio en la concepción económica fundamental del Estado condujo a la privatización de los servicios públicos, especialmente de los sectores de infraestructura como acueducto, energía eléctrica, gas natural, transporte, aseo y telecomunicaciones, y reorientó una de sus principales funciones, como es la intervención económica, desarrollada a través de la regulación.

Con el fin de atraer capitales foráneos fue necesario aprobar cambios estructurales en las leyes de muchos de estos países. En casi todos, se simplificó el régimen fiscal con el fin de facilitar la comprensión y pago de impuestos y, en muchos casos, reduciendo el monto para los empresarios. Así mismo, se desreguló el sector financiero para permitir el flujo de capitales con mayor libertad, atrayendo inversión de todo el mundo hacia la región. Al efecto, se reformó el sistema cambiario, procurando que la intervención estatal sobre el valor de las divisas no fuera a distorsionar el comercio internacional. También se modificaron las leyes laborales para flexibilizar la contratación de empleados y hacer competitiva la industria. Igualmente, se revisaron las normas sobre el régimen de

propiedad, sociedades comerciales, contratos y solución de conflictos, y se fortalecieron las normas y las entidades responsables de los derechos de propiedad industrial.

En general, se revisaron a fondo las condiciones relacionadas con la inversión y creación de empresas para eliminar cualquier barrera o señal de riesgo para los inversionistas. Como consecuencia de esto, el porcentaje de la inversión privada para América Latina y el Caribe con relación al Producto Interno Bruto consolidado pasó de 0.7% al 2.7% en la década pasada y, específicamente, los sectores de infraestructura recibieron recursos por un total de US\$ 359.179,3 millones (1990-2002).

Region	Investment In Telecommunications			Average ICT expenditure as % of GDP
	Investment per capita (average 1995-2002)	Investment %GDP (average 1995-2002)	Investment US\$m (additive total 1995-2002)	
SSA	6.1	1	22.600	6.3
EAP	17.3	1.4	231.800	6.1
ECA	14.7	0.7	55.000	5.8
LAC	35.9	0.9	131.600	5.6
MENA	19.6	0.6	29.500	5.2
SAR	2.6	0.6	27.000	5.2
Developing World	13.7	1	497.400	5.7
Developed World	138.5	0.5	985.500	8.2
World	34.2	0.6	1482.500	6.5

Fuente: Banco Mundial

Precisamente, uno de los sectores más beneficiado con las inversiones fue el de las telecomunicaciones, que obtuvo recursos por US \$163.462,7 millones, siendo esta la región que más dinero recibió en el mundo³.

³ BANCO MUNDIAL. World Development Indicators: <http://www.worldbank.org/data/wdi2004/tables/table5-1.pdf>

Densidad telefonía fija

	Privatización	1990	1993	1996	1999	2000	2003	2005
Argentina	1990	9.31	11.96	18.11	20.73	22.02	23.00	24.00
Bolivia	1995	2.76	3.28	4.59	6.17	6.22	6.64	6.9
Chile	1988	6.60	11.04	14.92	20.70	22.27	20.6	21.0**
Colombia	2006	6.91	8.46	11.82	16.03	17.00	16.8	18.6
Ecuador	NP	4.78	5.45	6.85	9.10	10.37	11.19	12.7
México	1990	6.48	8.36	9.28	11.22	13.72	15.77	18.9
Perú	1994	2.61	2.97	5.45	6.26	5.92	6.72	8.3
Venezuela	1991	7.63	9.96	11.74	10.76	10.93	11.5	13.7

**los cuadros resaltados corresponden a la densidad después de las privatizaciones*

***Datos a junio del 2005*

Fuente: UIT (1990-2002), reguladores (2003-2005); www.topcomm.biz(2005)

Las cifras sobre cobertura y calidad de los servicios demuestran que los objetivos planteados al adoptar este modelo se alcanzaron⁴, aún cuando fue necesario otorgar beneficios como los períodos de exclusividad por plazos entre cinco y diez años, previstos en casi todas las privatizaciones, permitir un aumento generalizado de las tarifas y desmontar los subsidios que existían para los usuarios más pobres, ajustar los costos de operación de las empresas con la consecuente reducción de empleos para tornarlas más eficientes y garantizar su viabilidad financiera a largo plazo, acciones que, es fácil concluir, produjeron inconformidad en la comunidad.

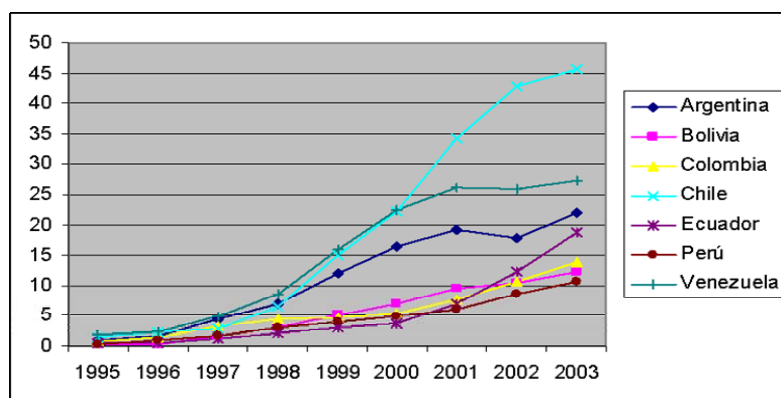
2. Estado del arte en la telefonía móvil

En un comienzo la penetración del servicio de telefonía móvil fue conservadora y, en general, era considerado como un servicio para consumidores con ingresos alto y medio-alto. No fue sino hasta la introducción de la modalidad de prepago hacia 1997, cuando comienza una nueva etapa en el desarrollo del mercado, pero el cambio no se refleja claramente sino a partir de 1999, probablemente cuando la modalidad de prepago ha madurado y el número de usuarios conectados impulsa

⁴ Banco Mundial. Financing Information and Communication Infrastructure Needs in the Developing World: Public and Private Roles. 2005. Estadísticas sobre inversión en la región pueden consultarse en World Development Indicators: <http://www.worldbank.org/data/wdi2004>

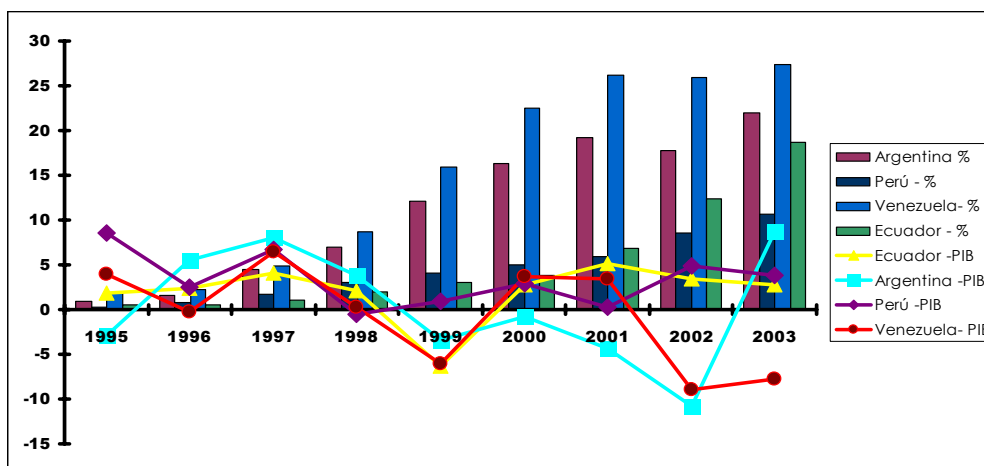
CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA

la afiliación de nuevos usuarios como resultado de las externalidades del servicio. Aún así, la tendencia positiva no se mantiene igual en todos los casos. Mientras en Chile y Ecuador el crecimiento se dispara en el 2000, la penetración del servicio pierde ritmo en Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, al tiempo que Colombia, Perú y Bolivia mantienen un crecimiento que podría calificarse como mediocre respecto de los demás países.



Estos resultados podrían relacionarse con la convulsionada situación económica de la región en la década pasada, pero una comparación entre el PIB y la teledensidad indica que a pesar de la caída de casi todas las economías entre 1998-2000, la telefonía móvil mantuvo su crecimiento. Curiosamente, países cuyas economías no tuvieron descensos muy fuertes, como es el caso de Perú o Bolivia, tienen los índices más bajos de penetración y, contradictoriamente, países como Argentina y la República Bolivariana de Venezuela muestran una reducción en la teledensidad después de superados los períodos de crisis pero no durante los mismos.

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina%	0,98	1,61	4,45	7	12,12	16,34	19,2	17,76	21,99
ArgentinaPIB	-2,9	5,5	8	3,8	-3,4	-0,8	-4,4	-10,8	8,7
Ecuador %	0,47	0,51	1,06	1,99	3,09	3,81	6,88	12,33	18,67
Ecuador-PIB	1,8	2,4	4,1	2,1	-6,3	2,8	5,1	3,4	2,7
Perú %	0,31	0,84	1,73	2,99	4,02	4,96	5,92	8,6	10,71
Peru -PIB	8,6	2,5	6,7	-0,5	0,9	2,9	0,2	4,9	3,8
Venezuela %	1,87	2,24	4,83	8,62	15,92	22,47	26,18	25,96	27,31
VenezuelaPIB	4	-0,2	6,4	0,2	-6,1	3,7	3,4	-8,9	-7,7

Fuente: CAN

Por lo tanto, el comportamiento económico de la región con períodos de crisis económicas y políticas en todos los países, no parece haber influido de manera determinante el mercado de la telefonía móvil, que por el contrario tiene una tendencia positiva, lo cual demuestra la importancia de las TIC para todas las personas, pues este comportamiento no se reduce a este servicio.

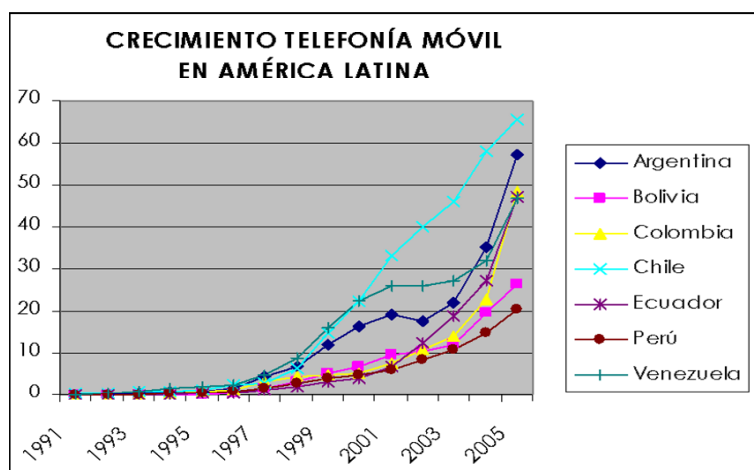
CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	0,08	0,14	0,33	0,7	0,98	1,61	4,45	7	12,12	16,34	19,2	17,76	21,99	35,35	57,3
Bolivia	0,01	0,02	0,04	0,06	0,13	0,27	1,52	3,01	5,16	6,96	9,43	10,46	12,19	19,57	26,32
Colombia	-	-	-	0,23	0,71	1,33	3,16	4,41	4,73	5,33	7,63	10,62	13,87	22,96	48,23
Chile	0,27	0,48	0,62	0,83	1,38	2,22	2,8	6,46	14,96	22,4	33,1	40,1	46,1	58	65,5
Ecuador	-	-	-	0,17	0,47	0,51	1,06	1,99	3,09	3,81	6,8	12,33	18,67	27,21	47,32
Perú	0,03	0,1	0,16	0,22	0,31	0,84	1,73	2,99	4,02	4,96	5,92	8,6	10,71	14,88	20,51
Venezuela	0,08	0,38	0,87	1,49	1,87	2,24	4,83	8,62	15,92	22,47	26,18	25,96	27,31	32,17	46,79

Fuente: UIT: 1990-2002 y reguladores nacionales.

Nota: En aquellos casos en que se presentan diferencias entre los datos de la UIT y los reguladores, se toman estos últimos

- introducción de CCP
- introducción prepago



En el caso de Chile se observa que tuvo un crecimiento constante y tiene hoy una penetración superior al promedio de la región, alcanzando una teledensidad de 67,8 teléfonos por cada 100 habitantes (2005). Muy cerca está Argentina, que llegó a 57,3 teléfonos móviles por cada 100 habitantes. Sin embargo, la pendiente de crecimiento de este último muestra cambios interesantes, llegando a tener una pendiente negativa en el año 2002, pasando de 19,2 teléfonos móviles por cada 100 habitantes a 17,76, para reponerse en forma extraordinaria con una tasa del 61,0% entre 2003 y 2005. Así mismo, Venezuela creció en forma dinámica y superior al promedio desde un comienzo, solo superado por Chile, pero muestra un periodo de reposo entre 2001 y 2003, volviendo a retomar la senda positiva en 2004. Actualmente, la teledensidad de la República Bolivariana de Venezuela es similar, incluso un poco inferior, a la de países como Colombia y Ecuador, que

crecieron también en forma sorprendente en los últimos años, alcanzando una densidad cercana al 50%. Finalmente, los países rezagados son Perú y Bolivia, especialmente preocupante, en términos comparativos, la situación de Perú que apenas llegó a 20,51 teléfonos por cada 100 habitantes en el 2005.

3. Incentivos regulatorios

Es evidente que la telefonía móvil ofrece ventajas frente a la telefonía fija: la posibilidad de comunicarse y ser ubicado en cualquier lugar y en cualquier momento; los bajos costos de conexión que bajo los planes de enganche de clientes en muchos casos son próximos a cero; la venta de equipos con utilidades adicionales como las cámaras fotográficas, los videojuegos o agendas personales; la posibilidad de tener un servicio con paquetes diversos de tarifas, incluyendo la popular modalidad de prepago que evita el pago de un cargo fijo, a diferencia del servicio de telefonía fija, aún cuando los costos de la llamada muchas veces sean más altos. Estas son algunas de las ventajas que impulsan el crecimiento de este servicio y es seguro que aumentará la diferencia porque es previsible que las tarifas y costos de conexión sigan bajando.

Es probable que los elementos descritos contribuyan al crecimiento de la telefonía móvil, pero existen aspectos más importantes para la industria que los desarrollos tecnológicos, especialmente desde el punto de vista del inversionista.

El aumento de los usuarios de telefonía móvil se debe principalmente a la reducción de los costos de acceso al servicio (valor del equipo y precio del minuto) y a las externalidades propias de la industria⁵. Es conocido que las tarifas del servicio han disminuido en forma constante, lo cual evidentemente tiene un

⁵ Las externalidades existen cuando la disposición de un suscriptor a entrar a una red depende del número de usuarios que hacen uso de la misma, por lo que las funciones de utilidad de los usuarios están interrelacionadas, de manera que mientras más suscriptores pertenecen a una red, más valor reciben los que están en ella

impacto positivo sobre la demanda. Este factor, por sí solo, podría explicar el aumento de la penetración.

Crecimiento de la telefonía móvil

	Población	2004	2005	1trim. 2006	Crecimiento	Prepago
Bolivia	9,2	1.800.789	2.421.402	2.576.555	143%	ND
Colombia	45,3	10.400.578	21.849.993	25.010.000	240%	73%
Ecuador	13,6	3.544.164	6.264.355	7.223.560	203%	87.1%
Perú	27,5	4.092.508	5.583.356	6.092.382	149%	79.6%
Venezuela	26	8.420.980	12.495.721	13.652.152	162%	93.8%

Fuente: www.topcomm.biz y Comunidad Andina de Naciones

Sin embargo, hay que tener cuidado con el entusiasmo que proyectan las cifras, pues aún cuando existe un alto índice de penetración de los servicios móviles, no puede ignorarse que es muy alto el porcentaje de usuarios en planes prepago, principalmente entre los más pobres, y que esta modalidad tiene tarifas muchas más altas por lo que puede deducirse que estas personas no pueden hacer un uso efectivo del servicio.

Tampoco se observan grandes cambios en el marco regulatorio que pudieran contribuir a este fenómeno. Lo anterior indica que la mínima intervención propició o, cuando menos, no interfirió con el desarrollo del mercado y, en consecuencia, en términos generales sería prudente mantener las condiciones que favorecieron su crecimiento, sin perjuicio que sea necesario revisar algunos aspectos concretos⁶.

⁶ “Despite the potencial benefits that can be offered by ICTs, developing countries face significant obstacles to ICT connectivity and access. The underlying causes of low levels of ICT penetration in developing countries includes a lack of awareness of what these technologies can offer; insufficient telecommunications infrastructure and Internet connectivity; expensive ICT access; absence of adequate legal and regulatory frameworks; shortage of requisite human capacity; failure to develop local language content; and a lack of entrepreneurship and business culture open to change, transparency, and social equality”. ONU. The digital divide: ICT development indices 2004. NY y Ginebra, 2005

a. Competencia

La introducción de los servicios de telefonía móvil en América Latina se caracterizó por la presencia de empresarios privados y la competencia entre los operadores en ambiente duopólico. Actualmente, el proceso de consolidación de los grandes operadores - TELEFÓNICA MÓVIL y AMÉRICA MÓVIL (Grupo CARSO) -, está prácticamente concluido, aún cuando están pendientes algunas negociaciones en Brasil, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Además, es común que los operadores móviles pertenezcan al mismo grupo empresarial de los operadores de telefonía fija y ofrezcan servicios de televisión cableada. Aún cuando hasta el momento solo se han presentado objeciones contra la adquisición de operadores por el poder que podrían alcanzar las empresas integradas corporativamente, no existen sanciones por esta causa, pero es posible que hacia el futuro, cuando la convergencia dificulte la separación contable de cada actividad, se presenten denuncias por trato discriminatorio o subsidios cruzados.

Grupo Telefónica

	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Telefonía local		Telecom	CTC- Telefónica		Telefónica Perú	Movistar
Larga distancia		Telecom	Telefónica		Telefónica Perú	Movistar
B/A cableada/aDSL		Telecom	CTC- Telefónica		Imagenio	
B/A inalámbrica		Telecom	CTC- Telefónica		Telefónica Perú	
TV cableada		Telecom	Telefónica Tv Digital		Cablemagico	
Telefonía móvil		Movistar	Movistar	Movistar	Movistar	Telcel Movistar

Fuente: www.topcomm.biz

Grupo Carso -Telmex

	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Telefonía local			Telmex		Telmex	CANTV preaprobación
Larga distancia			Telmex		Telmex	CANTV preaprobación
B/A cableada/aDSL		Telmex-Superview			Telmex	CANTV preaprobación
B/A inalámbrica		Comcel (proponente)				CANTV preaprobación
TV cableada		Superview				CANTV preaprobación
Telefonía móvil		Comcel	Claro	Porta	Claro	CANTV preaprobación

Fuente: www.topcomm.biz

Por lo anterior, algunos expertos ven con preocupación los procesos de expansión de AMÉRICA MÓVIL y TELEFÓNICA, empresas que en conjunto atienden un mercado superior a los 150 millones de usuarios y participan en la prestación de servicios de telefonía móvil en casi todos los países del continente. Sin lugar a dudas constituye un reto mayor para los débiles reguladores de la región, como lo refleja el hecho que la adquisición de las operaciones de BELLSOUTH por la operadora española llevó al traste la regulación a favor de la liberalización en aquellos países donde estos operadores eran los principales agentes en el mercado, como ocurrió en Argentina y Perú, que después de diez años de competencia en el sector móvil, tuvieron que aceptar la conformación de un monopolio.

Sin embargo, la consolidación de dos operadores regionales en el sector de la telefonía móvil puede traer beneficios si se facilita la integración de los mercados, la gestión unificada de las redes y se reducen los costos de transacción derivados de las barreras regulatorias, mediante la fijación de reglas comunes para todos los países.

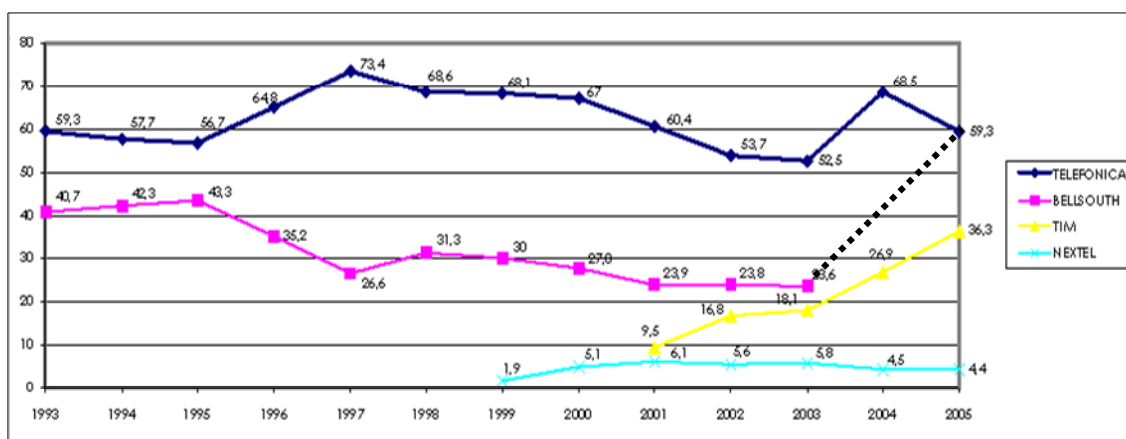
Además, la similitud de los operadores por su participación en el mercado, su presencia internacional, el acceso a recursos y el conocimiento del negocio, entre otros, obliga a las empresas a mantener una constante e intensa actividad

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA

comercial que redundo en mayores beneficios para los consumidores, como la expansión de las redes, la reducción de los precios de los equipos y las tarifas del servicio, acompañada de permanentes inversiones para incorporar los avances tecnológicos propios de la industria.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que actualmente la mayoría de los países en la región tienen tres operadores y aún cuando en muchos casos existe una notable concentración, principalmente alrededor de las empresas subsidiarias del grupo CARSO y TELEFÓNICA MÓVIL, hay evidencia de que se trata de mercados disputables, donde el operador entrante puede alcanzar una masa importante de clientes rápidamente, como ocurrió en Argentina, Chile y Perú hasta la adquisición de BELLSOUTH por TELEFÓNICA. Por lo tanto, a pesar de la consolidación de dos grandes operadores en la región y su intimidante tamaño, se aproxima el final del duopolio.

PERU



b. Derechos de interconexión

Son muchos y complejos los conflictos que surgen entre los operadores por esta razón, principalmente porque para el operador dominante significa compartir su mercado con la competencia. Por lo tanto, la definición de los derechos de interconexión resulta crucial para adelantar con éxito el proceso de liberalización de las telecomunicaciones.

Desde el punto de vista técnico, la interconexión es una condición natural de las telecomunicaciones, en la medida que, por definición, estos servicios facilitan las comunicaciones entre usuarios, sin importar que pertenezcan a otras redes. Por lo anterior, la interconexión tiene por objeto hacer posible el ejercicio del derecho de los usuarios de una red de telecomunicaciones a comunicarse con usuarios de otras redes.

Así mismo, desde el punto de vista económico y con el objeto de procurar una mayor bienestar para los usuarios de servicios públicos, mediante la ampliación de su cobertura, calidad e incorporación de los avances tecnológicos, se ha visto la necesidad de evitar la duplicación ineficiente de la infraestructura construida pues esto conlleva un incremento innecesario de costos fijos, aumentando los riesgos de las inversiones y, en consecuencia, los precios a los consumidores.

En consecuencia, la interconexión es una obligación para los operadores. Así lo establecen disposiciones como el Acuerdo General del Comercio de Servicios de la OMC (IV Protocolo Anexo), los tratados subregionales y las normas de cada país. El principio general reconocido en estas disposiciones prevé que las redes de telecomunicaciones deben estar interconectadas y que todo operador está obligado a permitir el acceso a su red, en condiciones equivalentes para los operadores que lo soliciten, en forma oportuna, en términos y condiciones no discriminatorias, en especial las relacionadas con la calidad y el precio, y con

tarifas basadas en costos transparentes y razonables que no involucren sobrecostos por una gestión ineficiente, ni se produzcan excedentes provenientes de prácticas restrictivas de la competencia.

En general, existen dos métodos para realizar la interconexión. Algunos países, como Perú y Argentina, permiten que la interconexión se adelante con base en una oferta pública predeterminada, revisada por el regulador. Otros países, como la República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador, promulgaron un reglamento con ese objeto. En la práctica, los resultados son similares, aún cuando puede ser más exigente para el regulador tener que discutir el contenido de la oferta definida por el operador establecido, para evitar que tenga condiciones inequitativas o que puedan afectar la competencia.

Tratándose de la telefonía móvil las negociaciones alrededor del tema no fueron críticas porque no era mirada como un servicio sustituto de la telefonía fija, incluso era considerado como un servicio suntuario debido al valor de los primeros terminales y las tarifas iniciales.

Debe reconocerse también que la experiencia acumulada por los reguladores permite que en la actualidad los procesos de interconexión se adelanten eficientemente, de manera que los elementos de negociación son muy pocos, sin perjuicio que se presenten algunos inconvenientes, propios de cualquier negociación, y recurrentes discusiones sobre derechos de propiedad de las redes.

Colombia. Resolución CRT No. 469 de 2002. *La interconexión tiene por objeto hacer posible el ejercicio del derecho de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones a comunicarse con otros usuarios de dichos servicios, ya sea de Colombia o del exterior, así como a disfrutar de las facilidades de la red sobre la cual se prestan, sin distinción del operador que les preste el servicio, de conformidad con la ley y la regulación. La CRT podrá adelantar de oficio las actividades necesarias para garantizar este derecho.*

República Bolivariana de Venezuela. Ley orgánica de telecomunicaciones (2000), artículo 30.- Los operadores de redes de telecomunicaciones tienen la obligación de interconectarse con otras redes públicas de telecomunicaciones con el objetivo de establecer entre los usuarios de sus servicios, comunicaciones interoperativas y continuas en el tiempo. La interconexión se hará de acuerdo con los principios de neutralidad, buena fe, no discriminación, e igualdad de acceso entre operadores, conforme a los términos establecidos en esta Ley, sus reglamentos y demás normas aplicables.

Ecuador. Decreto 1790 de 2001, artículo 36.- Es obligación de los prestadores que posean redes públicas interconectarse entre sí. La interconexión deberá realizarse en cualquier punto que sea técnicamente factible. Los titulares de servicios finales permitirán la conexión a su red a todos los proveedores de servicios de reventa, de valor agregado y redes privadas. Además deberán atender las solicitudes técnicamente viables y debidamente justificadas de conexión a la red en puntos distintos a los de terminación de red ofrecidos a la generalidad de los usuarios.

Comunidad Andina de Naciones. Decisión 462 de 1999, artículo 30.- Condiciones para la Interconexión. Todos los proveedores de servicios públicos de transporte de telecomunicaciones interconectarán obligatoriamente sus redes con las de los proveedores que hayan homologado sus títulos habilitantes, de acuerdo a la normativa nacional de interconexión de cada País Miembro.

c. Libertad tarifaria

Los esposos FRIEDMAN afirman en su clásica obra “Libertad de elegir”, que muy pocos estarían dispuestos a invertir en un negocio donde las condiciones de venta y, particularmente, el precio, fueran fijados por un tercero. Si bien esta afirmación puede ser válida para la mayoría de los casos, tratándose de los servicios públicos, el Estado debe velar porque el precio de los mismos sea asequible para toda la población.

Sin embargo, la fijación de precios debería ser una de las últimas alternativas que utilice el regulador y, en lo posible, a cambio debe incentivarse la competencia donde sea posible, con el fin de asegurar que la fijación de precios resultara de la interacción natural de las fuerzas del mercado. Así fue inicialmente entendido por

los gobiernos, interesados en cumplir rápida y exitosamente con el proceso de liberalización de la industria, lo cual facilitó la expansión de las redes.

Chile. Ley General de Telecomunicaciones, artículo 29.- *Los precios o tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones y de los servicios intermedios que contraten entre sí las distintas empresas, entidades o personas que intervengan en su prestación, serán libremente establecidos por los proveedores del servicio respectivo*

República Bolivariana de Venezuela (2000). Ley orgánica de telecomunicaciones, art 145.- *Los prestadores de servicios de telecomunicaciones fijarán libremente sus precios, salvo por lo que respecta a los servicios prestados en función de una obligación de servicio universal.*

Ecuador. Decreto 1790 de 2001, art. 83. *Los servicios de telecomunicaciones deberán ser prestados en régimen de libre competencia, por lo tanto los proveedores de servicios de telecomunicaciones, podrán establecer o modificar libremente las tarifas a los abonados por los servicios que prestan, de forma que se asegure la operación y prestación eficiente del servicio, con la debida calidad.*

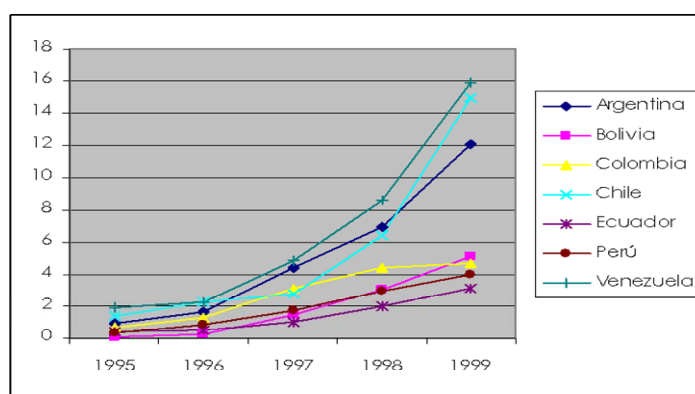
Lamentablemente, el enorme crecimiento de los servicios móviles y la injustificada prevención que entre algunos grupos existe hacia la inversión extranjera, presionan por una mayor intervención pública, a pesar de la equivocación que esto conlleva. Así, algunas veces se ha afirmado que las políticas de precios de los operadores de telefonía móvil puede reflejar una práctica colusoria y se pretende respaldar ese argumento en el hecho que el mercado está reducido a muy pocos competidores. Opinar de esta manera puede ser una simpleza, pues se ignora que la estructura de costos de los operadores es semejante y que la mayoría de ellos son fijos, como los equipos de transmisión y conmutación, las torres y los sistemas de cómputo, por lo que el precio final al usuario tiende a igualarse. En cambio, el mercado muestra una intensa competencia que se refleja en la pérdida de cuotas de mercado y reducción de precios.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que actualmente los servicios son homogéneos, aún cuando puede esperarse un cambio con los desarrollos tecnológicos futuros por lo que, de existir prácticas anticompetitivas, no se

hubieran reducido los precios de los terminales y las tarifas en forma constante, ni hubiera sido necesario realizar las inversiones en la proporción que se hizo, ofreciendo nuevos servicios sobre tecnologías de última generación. Más importante aún, no hubiera sido necesario que los operadores segmentaran los mercados al nivel que lo hicieron para ofrecer planes tarifarios que se ajustaran a las necesidades de cada usuario y mantuvieran una política constante de reducción de precios⁷.

d. Calling Party Pays

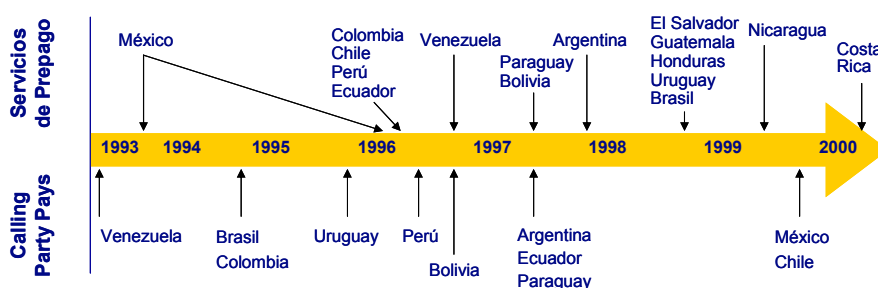
Varios estudios aseguran que el crecimiento de la telefonía móvil en la región está asociado con la introducción del modelo de *calling party pays* (CPP). Es cierto que el CPP ofrece ventajas para los consumidores asociadas con el control del consumo, pero no puede ser considerado como causa principal del crecimiento del servicio. De hecho, con excepción de Venezuela (1991), los países que primero adoptaron el esquema CPP como Colombia (1994), Perú (1996) y Bolivia (1996), fueron los que mostraron un crecimiento más tardío.



⁷ "La segmentación del mercado es el proceso de dividir el mercado total heterogéneo para un bien o un servicio en varios segmentos, cada uno de los cuales tiende a ser homogéneo en todos los aspectos importantes. La administración (de la firma) selecciona uno o más de estos segmentos como mercado objetivo de la organización. Para cada segmento o grupo de segmentos en este último se desarrolla una mezcla del marketing por separado". STANTON W., ETZEL M. y WALKER B, p. 92.

La discusión inicial sobre el sistema de tarificación que debía usarse se centraba en la pregunta sobre quién debe pagar el costo de la llamada cuando se originaba en la red de telefonía fija. La regla general aplicada para las telecomunicaciones indicaba que la llamada debía ser pagada por el usuario del servicio, que bajo el esquema *receive party pays* (RPP), era el suscriptor o abonado de la red móvil, no el abonado de la red fija que no estaba dispuesto a adquirir el servicio.

Aún así, en muchos países se presentaron reservas sobre este modelo. Las razones fueron de distinto orden. En algunos casos se consideraba complicado que el usuario móvil tuviera que identificar a la persona a quien correspondía el número de origen para aceptar la llamada. También se preveía que al permitirse el esquema CPP, el tráfico sería más alto, pues podía asumirse que casi la totalidad de las llamadas originadas serían aceptadas por el usuario receptor, es decir, el usuario móvil, a la vez que era claro que el usuario que llamaba tenía interés en realizar la comunicación, por lo que también debía estar dispuesto a pagarla. Así mismo se evitaba que el usuario móvil, que en el esquema RPP debía pagar la llamada, pudiera verse “sorprendido” por llamadas no deseadas que, adicionalmente, tendría que pagar (una especie de *spam*). Finalmente, al incentivar el tráfico de telefonía móvil se favorecía a los inversionistas, en un momento donde muchos países adelantaban procesos de privatización y liberalización del sector, por lo que este esquema podía atraer más operadores con experiencia internacional.



Fuente: Telefónica Móviles

En consecuencia, el esquema CPP resultaba más objetivo y, por lo tanto, se impuso en la región⁸. Sin embargo, algunos operadores de telefonía fija quieren que se revise esta medida porque consideran muy altas las transferencias que deben hacer a los operadores móviles, a quienes también consideran los principales responsables de la reducción de tráfico en las redes fijas por efecto de la sustitución de servicios.

A pesar de que el cambio del esquema representa una pérdida de ingresos para los operadores fijos por las llamadas rechazadas por el usuario móvil, pues no se causaría el cargo de acceso correspondiente, se espera que esta pérdida sea compensada por un mayor tráfico. Además, mediante los planes tarifarios para los usuarios móviles se distribuirían mejor los costos del servicio, pues el valor de la llamada sería igual entre todas las redes o solo existiría una pequeña diferencia, equivalente al cargo de acceso a la red fija, la cual sería absorbida para simplificar el proceso de facturación y por comodidad de los usuarios, a diferencia de la situación actual donde el valor de una llamada desde la red fija a la móvil es considerablemente superior al de una llamada en sentido inverso.

Precisamente, esta diferencia ha servido para afirmar que los operadores móviles están desviando indebidamente la clientela de los servicios fijos, al promover la conexión a sus redes mediante una injustificada discriminación de precios y produciendo, consecuentemente, una devolución de las líneas fijas.

En gracia de discusión, aún cuando los argumentos planteados resultaran válidos, debe tenerse en cuenta que el cambio del esquema afecta principalmente a los usuarios en planes prepago, que representan aproximadamente el 83% en la región, pues el gasto aumentaría para estas personas, las cuales evidentemente tienen restricciones sobre el consumo. De ser así, es probable que algunos

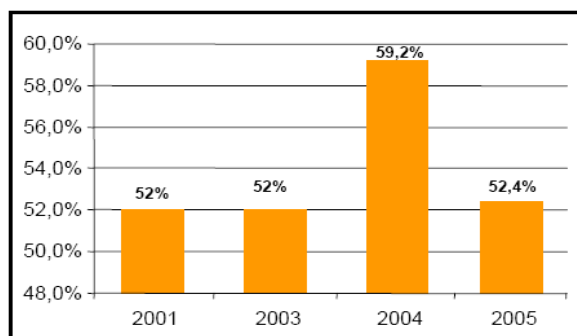
⁸ A raíz de una disputa con los EE.UU. dirimida ante la OMC, México acaba de aprobar (octubre/2006), el CPP para las llamadas entrantes de larga distancia.

usuarios se vean obligados a cancelar sus suscripciones. El problema es más grave para los usuarios de las zonas semiurbanas y rurales pues en muchos de estos lugares no existen redes de telefonía fija.

e. Servicio al cliente

A pesar de los beneficios obtenidos con la masificación de los servicios móviles, el nivel de satisfacción de los usuarios es bajo. Las razones de inconformidad son diversas. Es cierto que por tratarse de un servicio masificado, muchas veces es difícil resolver las inquietudes puntuales como, por ejemplo, las relativas a la caída de llamadas. Sin embargo, es evidente que existen deficiencias en el proceso de atención de reclamos y probablemente este aspecto haya afectado otras áreas relacionadas con el servicio al cliente.

Colombia - Nivel Satisfacción Usuario



Fuente: Consenso - CRT

Así mismo, es necesario reconocer que al fijar las condiciones de las concesiones no existía una cultura del consumidor para estos servicios, ni siquiera para la telefonía fija, marcada por la condición de monopolio público y apenas abandonada con las privatizaciones.

Por lo anterior, aún cuando inicialmente la regulación no interfirió la actividad empresarial, los problemas que se presentaron en la atención de las reclamaciones de los usuarios, obligaron a establecer algunas reglas que pusieran límites a los operadores, algunas positivas como las que prohíben la modificación unilateral de los contratos, limitan el plazo de las cláusulas de permanencia, obligan al operador a reconocer los saldos sobre las tarjetas para planes prepago o evitan que se produzcan cobros por servicios no autorizados, como el buzón de mensajes; pero, así mismo, en el afán de proteger al consumidor, también se ha regulado innecesariamente, por ejemplo, obligando a los operadores a ofrecer planes por segundo, medida que no tuvo efectos importantes en casi ningún país.

4. Tendencias de la regulación

Es importante revisar los objetivos de la regulación después de cumplirse la primera etapa del proceso de liberalización. Si en el primer momento hubo un acuerdo sobre la necesidad de modernizar los sectores de infraestructura mediante la privatización de las empresas estatales y la conveniencia de introducir competencia, inicialmente en los servicios de valor agregado y telefonía móvil y, posteriormente, en los servicios de telefonía fija, ahora debe analizarse la forma como se pueden aumentar los niveles de competencia sin desestimular las inversiones, revisar el papel del regulador y optimizar la forma de cubrir las obligaciones de servicio universal.

Sin embargo, no debe copiarse la regulación foránea sin conocer con precisión los fundamentos de la misma. Durante mucho tiempo se ha considerado que la inclusión digital consiste en aumentar los niveles de acceso a internet de la población. La discusión en Europa se concentra en la cantidad de dominios de origen regional, el control sobre el tráfico mundial de internet y la calidad del acceso a la banda ancha. Igualmente, su política pública y su marco normativo propenden por la conformación de operadores paneuropeos que sean un reflejo

de la unidad política y el mercado común, al tiempo que garanticen su presencia en el escenario mundial para proteger su industria.

Por su parte, los países en vía de desarrollo deben enfocar la regulación y sus esfuerzos en garantizar el acceso universal y reducir la brecha digital entre ricos y pobres. Por supuesto, algunas de las acciones que se adelantan en los países desarrollados pueden tener validez en la región, especialmente para las zonas urbanas, pero no puede renunciarse a la posibilidad de encontrar una solución de acuerdo con las necesidades y condiciones de cada país.

a. Fin de las concesiones y licencia única

La primera generación de concesiones de telefonía móvil se entregaron entre 1989 y 1993, con plazos de veinte a veinticinco años y, por lo tanto, los derechos de explotación del espectro radioeléctrico próximamente se vencerán en muchos países. Si bien los operadores actuales desplegaron una extensa red y realizaron gigantescas inversiones en la región, también es cierto que la ampliación de los plazos de concesión puede conllevar un conflicto sobre derechos de competencia y la posibilidad de acceder de manera equitativa a los bienes públicos, como el espectro radioeléctrico.

República Bolivariana de Venezuela. Ley orgánica de telecomunicaciones (2000), artículo 21.- *La duración de las habilitaciones administrativas no podrá exceder de veinticinco años; pudiendo ser renovada por iguales períodos siempre que su titular haya cumplido con las disposiciones previstas en esta Ley, en sus reglamentos, en las Condiciones Generales establecidas por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y en la habilitación respectiva.*

Chile. Ley General de Telecomunicaciones, artículo 8.- *El plazo de las concesiones (...) será de 30 años para los servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones, renovable por períodos iguales a solicitud de parte interesada.*

Colombia. Ley General de Telecomunicaciones (1990), artículo 45.- *El término de las concesiones (...) no excederá de 20 años. Ellas podrán renovarse hasta por términos iguales al inicial, mediando autorización previa del Ministerio de Comunicaciones.*

Aún cuando hasta el momento ningún país ha tenido que resolver este dilema, esta situación conlleva un reto político y económico enorme para los gobiernos. Asumiendo que se aplicarán las leyes que regían los contratos iniciales, puede anticiparse que, llegado el momento, se realizaran concursos para la reasignación del espectro radioeléctrico, pero se respetarán los derechos de propiedad sobre la infraestructura instalada⁹.

También es posible que se fijen condiciones regulatorias que permitan a los actuales operadores seguir ofreciendo el servicio aun cuando carezcan de espectro e, igualmente, es probable que sean las mismas empresas las que obtengan las nuevas adjudicaciones debido a sus ventajas frente a sus competidores por la posición y conocimiento que tienen del mercado.

Por lo tanto, es posible que los actuales operadores “renueven” su espectro postulando a las concesiones de las bandas disponibles para servicios de tercera generación, banda ancha inalámbrica¹⁰ y televisión digital, de manera que existirá una mayor cantidad de frecuencias, cuyo uso será potencializado por la regulación, por ejemplo, mediante la reventa de servicios.

“Grandes cantidades de dinero están siendo repentinamente invertidas por operadores inalámbricos en WiMAX. Sprint Nextel gastará mil millones de

⁹ Aún cuando es propio del régimen de concesión que los bienes destinados a la explotación de un bien o servicio público se transfieran al Estado mediante la figura de la “reversión”, en el caso de las telecomunicaciones no es clara la conveniencia de la misma, al mismo tiempo que pueden llevar a reclamaciones judiciales por parte de los operadores.

¹⁰ Wi-max es una tecnología inalámbrica en la banda 3.5 MHz, que utiliza el estándar IEEE 802.16-2004 y permite acceder a Internet de alta velocidad (70 Mbits/segundo), con alcance hasta de 50 kilómetros, a diferencia del Wi-fi que tiene un alcance aproximado de 100 metros, dependiendo de las barreras físicas, como edificios, que no puede superar fácilmente.

dólares (mdd) este año y de 1.5 a 2 mil mdd en 2008 para la construcción de una red móvil de banda ancha 4G (cuarta generación) por todo Estados Unidos basada en WiMAX (interoperabilidad mundial por acceso de microondas, por sus siglas en inglés). Asimismo, la banda ancha móvil representa una batalla de alto riesgo entre Intel, el principal fabricante de procesadores de computadora del mundo, y Qualcomm, la compañía de semiconductores que obtiene grandes regalías por sus patentes sobre tecnologías 3G como WCDMA. Intel Capital aportó 600 de los 900 mdd de inversión en Clearwire, en lo que representa la inversión más grande de la historia de la filial de capital de riesgo de la empresa”.

El Universal, 10 de agosto de 2006.

En este entorno, las legislaciones de todos los países tendrán que adaptarse a las condiciones de la industria, para lo cual se han dado algunos avances como la firma de Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, que casi todos los países del continente tienen y que incluyen un capítulo para la liberalización del sector de las telecomunicaciones, de manera que la regulación por servicios no tendrá objeto alguno, pues las soluciones que se ofrezcan serán similares, independientemente de la tecnología en que se soporten.

b. Cargos de acceso

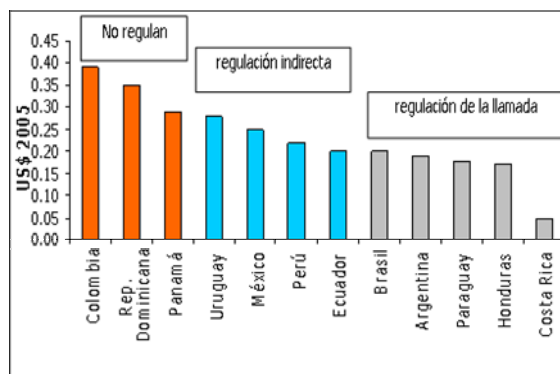
Por tratarse de un costo intermedio en la comunicación, la remuneración es una parte de la tarifa final al usuario y se cobra proporcionalmente al tiempo que dura cada llamada, pero la forma como se calcula debe seguir los principios generales de tarificación, es decir, orientando el valor a los costos eficientes para evitar que se produzcan subsidios cruzados entre servicios, que pueden reflejar una práctica anticompetitiva y/o trasladando costos ineficientes a los usuarios.

En algunos países el valor de los cargos de acceso y las tarifas que se cobran en cada parte de la comunicación (red fija/red móvil), presentan diferencias considerables que cohiben a los usuarios fijos de realizar llamadas a la red móvil porque resultan más costosas. Aún cuando existen diferencias en la estructura tarifaria de una llamada desde la red fija, principalmente por la carencia de un cargo básico y un nivel de consumo variable, se han presentado denuncias sobre competencia desleal por parte de los operadores fijos porque se considera que por esta vía se presiona a los usuarios para que se hagan suscriptores del servicio móvil, ofreciéndoles menores tarifas para las llamadas dentro de la red móvil. Esta situación obligó a muchas autoridades reguladoras a intervenir para evitar que la discriminación de precios distorsionara el mercado, y, por supuesto, se produjeran excedentes injustificados del lado de la oferta.

Es así como en México, COFETEL obligó a los operadores móviles a reducir la tarifa de fijo a móvil de US\$ 0.23 a US\$ 0.17 para los usuarios bajo el esquema CPP, a partir del 1 de enero de 2005. En Colombia, se estableció como tope de la tarifa fija la suma de US\$ 0.16, desde el 1 de enero de 2006. Algo similar ocurrió en Ecuador, donde la Secretaria Nacional de Telecomunicaciones obligó a reducir la tarifa de fijo a móvil de US\$ 0.29 a US\$ 0.17, desde el primero de agosto de 2005. A su vez, el cargo de acceso que reciben las redes móviles por esas llamadas pasó de US\$ 0.23 a US\$ 0.12. En Perú, desde 2001, existen cargos para las llamadas de larga distancia nacional y desde teléfonos públicos terminadas en redes móviles. En julio de 2005, OSIPTEL reguló los cargos de acceso a redes móviles de \$US 0.18 hasta US\$ 0.11. También en Panamá, el Ente Regulador de los Servicios Públicos, mediante Resolución JD – 1337 de 1999, ordenó a los dos operadores móviles que aproximaran las tarifas que se cobran a los usuarios en cualquier sentido y mediante la Resolución JD-5164 de marzo de 2005, obligó a uno de los operadores celulares a reducir los cargos de terminación. Finalmente, en la República Bolivariana de Venezuela los topes

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA

máximos de las tarifas son aprobados anualmente por CONATEL y se encuentran en US\$ 0.16.



Fuente: Estudio CRT

Además, se observa que debido a los costos del servicio, aún existen restricciones de acceso para los consumidores más pobres, por lo que en algunos países las llamadas entre las redes fija y móvil son más comunes en este grupo de la población, aún cuando se realicen esporádicamente.



Fuente: Cálculos CRT con base en la facturación de 6 operadores locales (84% de las líneas) de mayo de 2005

Por otra parte, el cambio en los patrones de tráfico que representan un crecimiento superior para las transmisiones de datos que de voz, además de otras particularidades que son efecto de la convergencia de servicios, sugieren la conveniencia de cambiar los sistemas tradicionales de medición y tasación de

tráfico¹¹. Una alternativa es que los cargos de acceso sean remplazados por *cargos por capacidad o arrendamientos de enlaces*. Esta metodología se aplica actualmente en Colombia¹² y también fue adoptada en España.

Valor de los cargos de acceso en Colombia

Cargos de acceso LDI Móvil*	Valor	Dólares
Capacidad**	\$ 60.477.545,00	\$ 0,084
Minutos	\$247,68	\$ 0,103

Cargos de acceso LDI Fijo*	Grupo 1	Dólares	Grupo 2	Dólares	Grupo 3	Dólares
Capacidad**	\$9.265.562	\$0.013	\$11.192.895	\$0.015	\$14.317.329	\$0.020
Minuto	\$37,19	\$0.015	\$44,96	\$0.019	\$57,47	\$0.024

*CRT. Precios a Agosto 31 de 2006 (US \$1,00 = COL \$2.400,00)

**Los operadores de LDI que tienen cargos de acceso por capacidad con los operadores de Telefonía móvil, pueden obtener un costo equivalente por minuto de \$ 201.59

Los cargos de acceso por capacidad tiene ventajas en comparación con los cargos de acceso por minuto, como la posibilidad de ofrecer una mayor variedad de planes tarifarios, que ya no dependerán tan estrechamente del valor del cargo de acceso, y una mejor utilización de las redes incentivando el tráfico en las horas llanas. Así mismo, la opción de capacidad permite diferenciar en forma más objetiva los costos de la llamada, evitando subsidios cruzados entre servicios. Según la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones de España, los beneficios de esta opción para incentivar la competencia son:

- Mayor desvinculación de la estructura tarifaria de los servicios finales de los costes de interconexión.
- Equiparación de las estructuras de costos de los operadores dominantes del resto de operadores respecto del uso de la red de aquellos,

¹¹ Recomendación UIT D.150 “Principios generales de tarificación - Tasación y contabilidad en el servicio telefónico internacional”

¹² Más información sobre los efectos de la aplicación de esta regulación en Colombia pueden conocerse en http://www.itu.int/ITU-D/treg/Case_Studies/Convergence/Colombia.pdf

posibilitando la eliminación de los fenómenos de estrangulamiento de márgenes.

- Posibilidad de emulación de los servicios prestados por los operadores dominantes por parte de operadores entrantes.
- Posibilidad de segmentación de la oferta en atención a demandas del mercado.
- Certidumbre en los costes de interconexión.
- Estímulo para incrementar la eficiencia en la utilización de recursos de los operadores interconectados.

Seguramente, poco a poco otros países abandonarán el esquema de cargos de acceso basado en minutos, lo cual facilitará que se equiparen las tarifas de las llamadas desde usuarios fijos a móviles y la eliminación del *roaming* internacional como costo adicional para usuarios itinerantes.

También debe permitirse la interconexión indirecta o mediante operadores de tránsito, de manera que no sea necesario lograr acuerdos directos para que un operador pueda terminar tráfico en la red de cualquier otro operador.

c. Salud y medio ambiente

Estudios respaldados por la Organización Mundial de la Salud afirman que la radiación producida por los equipos de telecomunicaciones no es peligrosa para las personas, por lo que hasta el momento no se han establecido restricciones para su comercialización, distintas al cumplimiento de los estándares técnicos de la industria, por este motivo. De hecho, debe reconocerse que pocos países en la región están en la condición de realizar las pruebas técnicas adecuadas, por lo que deberían aprobarse normas sobre reconocimiento mutuo, incluso, aceptar de

antemano las certificaciones otorgadas por autoridades y organismos como la FCC o IEEE.

Sin embargo, la expansión de las TIC supone necesariamente una demanda por equipos aptos para su utilización, la mayoría de los cuales tienen cortos periodos de vida útil, como los teléfonos móviles. Esta situación genera una preocupación enorme, especialmente porque en muchos lugares no existe una conciencia clara sobre el tratamiento que debe dársele a esos desperdicios. Por lo anterior, los países en desarrollo reclaman la cooperación de los fabricantes para evitar que desechos, como las baterías, no afecten sus ecosistemas.

Otro aspecto que causa preocupación es la proliferación de las antenas que se requieren para los servicios inalámbricos. Son reiteradas las quejas de los vecinos por temor a que la radiación que producen las antenas pueda afectar su salud. Al igual que con los terminales, los estudios de organismos especializados¹³, concluyen que los campos magnéticos que producen los transmisores no tienen porque perjudicar a las personas si se colocan respetando las condiciones mínimas previstas para ello.

Por otra parte, al aumentar la cobertura y el desarrollo de tecnologías inalámbricas alternativas, la cantidad de antenas genera otros problemas que han llevado a las autoridades, especialmente a las ambientales, a restringir su instalación. En este caso, el principal problema se relaciona con la contaminación visual. La solución más conveniente sería expedir una estricta normatividad que obligue a los propietarios actuales a compartir la infraestructura necesaria, como las torres y los postes, a cambio de una remuneración.

¹³ Un revisión de los estudios realizados en diferentes países y un análisis de los presupuestos para una regulación sobre este aspecto para el caso colombiano puede obtenerse en http://www.crt.gov.co/crt_2001-2004/documentos/biblioteca/InformeFinalAsesoríaPUJ.zip

Aún cuando es previsible la oposición de las empresas establecidas, es una alternativa indispensable, pues soluciones como la construcción de grandes torres de telecomunicaciones, al igual que en Toronto, Kyoto y otros países desarrollados, son inviables por los costos que tienen y aún cuando pueden aprovecharse las ventajas geográficas en algunos países, principalmente de Sudamérica, sigue siendo un problema grave de contaminación visual y daño ecológico. Una solución alterna, de mucho menor costo, está siendo probada en Suiza por el inventor Kamal Alavi, colocando un globo aerostático a una altura de veintiún kilómetros, que cumpliría los mismos fines¹⁴.

d. Operadores virtuales

Es común asociar la reventa de servicios con la liberalización de las telecomunicaciones en los Estados Unidos de América, especialmente para el mercado de larga distancia, donde sin lugar a dudas la decisión fue exitosa. También, las nuevas directivas europeas contemplan esta figura, que incluye la desagregación del bucle para la telefonía fija. Es así como los reguladores están considerando utilizar este instrumento para promover la competencia, incluso, algunos países ya contemplan la reventa de servicios pero su desarrollo es incipiente, prácticamente nulo, porque generalmente requiere de un convenio sujeto a la discrecionalidad del operador establecido. Debe destacarse el caso de Perú, cuyo reglamento de telecomunicaciones contempla la obligación de alquilar canales dedicados a terceros, medida que pudo ser una de las principales causas del auge de los telecentros y, en consecuencia, de los buenos índices de acceso a este servicio, a pesar de su baja teledensidad.

Dentro de las razones que se aducen para adoptar estas medidas pueden mencionarse las siguientes:

¹⁴ Información sobre el tema puede encontrarse en la página oficial del proyecto: <http://www.stratxx.com/>

- 1) Permite la utilización de un recurso escaso y un bien público por un mayor número de personas.
- 2) Facilita la entrada de nuevos operadores, reduciendo los costos de instalación de la infraestructura, que posiblemente sean los que más afectan el negocio.
- 3) Mejora la utilización de la infraestructura instalada y la adopción de nuevas tecnologías.
- 4) Permite una mejor segmentación del mercado, favoreciendo a los consumidores que tienen una mayor cantidad de ofertas para elegir.
- 5) Favorece el empaquetamiento de servicios para algunos operadores, como los de telefonía fija.

Sin embargo, la validez de algunos de estos argumentos depende de las condiciones de cada mercado, por lo que deben estudiarse cuidadosamente los efectos que pueden producir. El primer error es presumir que la existencia de pocos proveedores conduce a enormes excedentes para el productor. Por el contrario, está demostrado que los precios caen constantemente porque los ingresos de los operadores dependen del crecimiento de su masa de clientes y el consumo por usuario (ARPU). Así mismo, la industria de telecomunicaciones se caracteriza porque demanda permanentemente considerables inversiones debido a los constantes cambios tecnológicos, lo cual aumenta el riesgo y reduce los márgenes de utilidad.

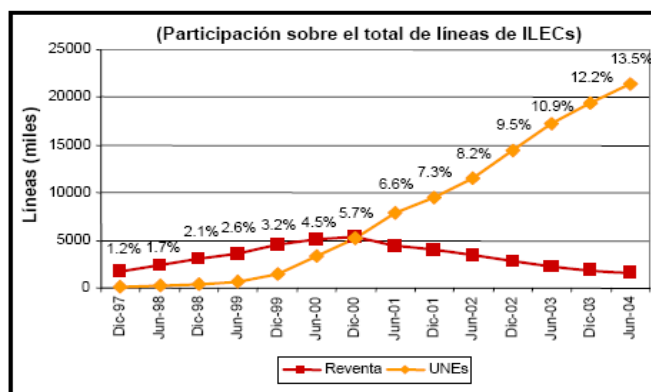
Admitiendo que a pesar de su número, existe una competencia intensiva entre los proveedores de telefonía móvil, como lo refleja la distribución del mercado, el monto de las inversiones, su periodicidad, la caída de los precios y el crecimiento de los suscriptores, debe tenerse en cuenta que la reventa, al igual que la

interconexión, reconoce al operador establecido el derecho a obtener una utilidad razonable por arrendar su infraestructura. En consecuencia, sería necesario fijar un piso a las tarifas en perjuicio del consumidor (directo o indirecto, este último definido por el precio de venta al por mayor), pues además de que es común que se presenten fallas en la definición de los costos por insuficiente información del regulador, también es probable que la regulación no pueda actualizar los precios con la misma dinámica del mercado y, por lo tanto, el piso definido amarre los precios por encima de los que se darían si existiera libertad tarifaria.

Tampoco es válido asumir que los operadores actuales no han segmentado correctamente el mercado. Por el contrario, la diversidad de planes y el crecimiento de los usuarios demuestran lo contrario. Así mismo, la posibilidad de ampliar el número de operadores puede tener un efecto negativo sobre la economía si se llega al extremo de canibalizar el mercado, aspecto que no debe ser indiferente para el regulador.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que la reventa en Europa, incluyendo la desagregación del bucle, ha tenido un éxito menor pues, en general, depende del nivel de concentración del mercado y es evidente que no hay mayores diferencias con los planes de los operadores establecidos. Solo en Francia, al igual que en Estados Unidos de América cuando se ordenó a AT&T revenderle servicios a MCI, se observa que estas medidas han tenido un impacto considerable y que el objetivo de la Unión Europea es consolidar operadores paneuropeos que puedan defender su industria en el mercado mundial, por lo que es necesario sacrificar el concepto del operador nacional para alcanzar ese fin, situación que en América Latina no tendría la misma importancia, a pesar de las ventajas que representa tener operadores regionales.

Reventa y desagregación de líneas en EE.UU.



Fuente: Trends in Telephone Service, FCC, 2005.

Aún así, la reventa tendría las ventajas señaladas, especialmente en lo que se refiere a la adopción de nuevas tecnologías, pues no puede desconocerse que existen enormes costos hundidos para algunos operadores, en los que no tendía que incurrir el operador virtual y que la sustitución tecnológica es una decisión muy difícil financieramente, que en algunos casos puede retardarse en perjuicio de los consumidores.

En conclusión, la decisión debe estimar los riesgos que tiene para los inversionistas establecidos y su impacto sobre las futuras inversiones, por lo que mientras no existan compromisos de inversión para los revendedores, el mercado seguirá dependiendo de los dueños de la infraestructura, que tendrán un interés menor en desarrollar sus redes, de manera que la medida debe revisar los efectos a mediano y largo plazo, no el efecto inmediato de la competencia, y acompañarse de compromisos multilaterales, especialmente en cuanto al mantenimiento y adecuación tecnológica de las redes y las obligaciones de servicio universal.

e. Portabilidad numérica

Es un derecho de los usuarios poder elegir libremente su proveedor de servicios. Para ello, es necesario eliminar las barreras que impiden el ejercicio de este derecho. Hasta hace poco, la principal barrera era el costo que tiene para el usuario cambiar de proveedor; sin embargo, el costo de la conexión o de “última milla” se ha reducido significativamente y ahora el principal obstáculo es la pérdida del número para el usuario por los inconvenientes que puede tener esa decisión.

La *Telecommunications Act* de 1996, señala que el término “portabilidad numérica” se refiere a la posibilidad de los usuarios de servicios de telecomunicaciones para retener, en la misma ubicación, el número telefónico asignado, aún cuando cambie el proveedor de servicios y contempla como obligación de los operadores permitir a los usuarios ejercer ese derecho (Sección 251, b, 2). En principio, la norma cobija a los usuarios de cualquier servicio de telecomunicaciones que haga uso de recursos de numeración, como la telefonía móvil, pero no ampara al usuario de telefonía fija que cambia de ubicación.

En el mismo sentido, la Unión Europea expidió las Directivas 97/33 del Parlamento Europeo, para telefonía fija, y la Directiva 2002/22 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, para los servicios móviles. En América Latina, en cambio, pocos países han regulado en este sentido, salvo Colombia y la República Bolivariana de Venezuela; pero son varios los países que actualmente analizan el tema. Actualmente se piensa en la posibilidad de que exista portabilidad aún cuando el usuario cambie su ubicación geográfica, si técnicamente es posible, y que también se ofrezca la posibilidad de conservar el número incluso cuando se cambia de red, por ejemplo, usar el mismo número fijo para el teléfono móvil. Estas opciones cobran mayor vigencia debido al crecimiento de la telefonía IP, que permite recibir llamadas en cualquier lugar del mundo al mismo número o dirección IP de destino. En la medida que los terminales duales se popularicen,

esta facilidad será común, de manera que en lugar de una obligación para los operadores tradicionales, la portabilidad numérica será un desafío para no perder mercado.

f. Alternativas para los pobres

Para reducir el costo del servicio, los usuarios de menores ingresos acuden a diversos métodos, como la adquisición de la tarjeta SIM sin tener que comprar el equipo terminal o la utilización de los vendedores informales de telefonía móvil, generalmente suscriptores de planes de alto consumo cuyo costo por minuto es considerablemente inferior al que tiene la tarjeta prepago, aunque es posible que también realicen esta actividad personas con permanente contacto con el público para subsidiar así su propio consumo, como los conductores de taxi o los dueños de establecimientos comerciales, como tiendas de barrio.

Algunos operadores ven con preocupación estas alternativas de acceso porque reducen sus ingresos por estos conceptos, de manera que han pretendido prohibir su práctica, incluso mediante la regulación, con lo cual una actividad de comercio informal que ofrece unos pingües ingresos a personas desempleadas, resulta perseguida como una contravención policial. El error de esta posición es evidente pues se trata de una actividad dirigida específicamente a las personas de menores ingresos, que de otra manera no podrían hacer uso del servicio.

Contrasta esta actitud con los desarrollos que propuestas similares han tenido en otros lugares del mundo. En Bangladesh, se fundó Grameen Telecom, una iniciativa de Grameen Bank (el banco de los pobres, fundado por el Nobel de Paz Mohamed Yunus), y Gonofone Development Corp. (EE.UU.), a la que se sumó Telenor Mobile (Noruega), Marubeni Corp. (Japón) y otros inversionistas. Como resultado de esta idea, hasta el momento se han instalado 58.00 teléfonos en

33.000 aldeas, que son administrados principalmente por mujeres cabeza de hogar, y cuenta con 1,8 millones de usuarios. Esta experiencia está siendo replicada en Uganda por la misma Grameen Telecom y en la India por Koshika Telecom¹⁵.

Aún cuando es posible que, de mantenerse la caída de las tarifas, los espacios para esta actividad se reduzcan, actualmente este comercio constituye una fuente de ingresos para personas desempleadas y un ligero alivio para los propios usuarios, cuya organización puede servir de base para otros programas sociales de apoyo a la pequeña empresa, ayuda a las mujeres cabeza de hogar y de crédito para los pobres, como se está haciendo en los países mencionados¹⁶.

g. Protección al consumidor

Definida la regulación como una función del Estado dirigida a ordenar el mercado con el fin de procurar el mayor bienestar para el conjunto de la sociedad, asumiendo como regla general - pero no como principio inmodificable -, que la competencia es el mejor modelo para alcanzar ese objetivo. En consecuencia, la regulación encausa el proceso de transformación de los sectores de infraestructura y, particularmente, de las telecomunicaciones, pasando del monopolio público a una regulación enfocada en atraer y proteger la inversión privada, con el fin de estimular el crecimiento de las redes (régimen temporal de exclusividades, obligaciones de cubrimiento y tarifas orientadas a costos), para después profundizar las reglas que faciliten la entrada de nuevos operadores (subsidios cruzados, interconexión y control sobre operadores con poder significativo en el mercado). Solo cuando se han cumplido estas tareas, la regulación se enfoca en la protección de los usuarios.

¹⁵ Navas-Sabatar, Dymond y Juntunen (2003).

¹⁶ Aguinaga (2004); Lane, Sweet y otros (2006).

La anterior afirmación no puede entenderse en el sentido que la regulación pro-competencia no defienda los intereses de los consumidores. La competencia crea las condiciones para que la población reciba los mayores beneficios posibles del lado de la oferta. Por lo tanto, la regulación pro-competencia no debe considerarse obsoleta pues, aún existiendo competencia, es necesaria la intervención del Estado para evitar que un alta concentración conduzca a abusos de posición dominante, especialmente tratándose de mercados como el de las telecomunicaciones, cuya estructura se inclina al oligopolio por las economías de escala y las sinergias que producen las fusiones y las alianzas, tendencia que se mantendrá durante la próxima década¹⁷.

En efecto, muchos sistemas jurídicos consideran que las normas sobre competencia son suficientes para garantizar una adecuada protección a los consumidores¹⁸. Así, la prohibición de desorganización del mercado mediante descrédito de los competidores, la desviación de clientela o la explotación ilícita de reputación ajena, que se orientan a garantizar una competencia leal entre los productores, también protegen el derecho de los consumidores a elegir de manera cierta y objetiva al proveedor de los bienes demandados. De igual manera, el fraude sobre las condiciones de los productos, la falsa comparación o los actos de imitación o falsificación, no solamente evitan que los consumidores puedan ser engañados sino que también protegen el valor asociado a los productos y, por lo tanto, promueven la competencia, pero en muchas ocasiones, estas normas no son suficientes para defender a los usuarios.

¹⁷ No pretende ignorarse los intereses de algunas empresas que aún no tienen una presencia significativa en la región pero que están interesadas en expandirse (Huawei), así como de grandes empresas que ya comienzan a desarrollar sus propias infraestructuras y capturar mercado (Microsoft, Google, eBay, Yahoo), aún que es posible que la llegada de éstas últimas tarde más, especialmente porque deben consolidarse en los mercados de origen y mayor demanda (Norteamérica y Europa).

¹⁸ Decisión 608 Comunidad Andina de Naciones. Libro verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea COM (2001) 531 final, p. 7.

Debido a que la mayoría de los servicios de telecomunicaciones se ofrecen al público en general, no es posible discutir las condiciones contractuales para cada cliente. Esta situación permite que las empresas introduzcan condiciones que favorecen sus intereses y objetivamente alteran la igualdad de las partes, que es inherente a los contratos conmutativos, es decir, aquellos en los cuales ambas partes se benefician, las cuales normalmente se concretan en las denominadas “cláusulas abusivas”.

La cláusula abusiva se define como aquella que, desconociendo el principio de la buena fe, causa un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes en detrimento del consumidor y se caracteriza porque es redactada unilateralmente por la parte que tiene una posición dominante en el negocio¹⁹. Las cláusulas abusivas pueden agruparse en las siguientes categorías²⁰:

- a) *Las cláusulas que limitan la libertad de elección del consumidor.* Son aquellas que le impiden cambiar al proveedor del servicio, escoger los bienes o servicios en las cantidades y calidades que prefiera o le obligan a adquirir bienes o servicios que no necesita, o configuran límites al ejercicio de los derechos del suscriptor en aspectos sobre los cuales la equidad, la ley o la costumbre y los usos comerciales le reconocen una situación más favorable.
- b) *Las cláusulas que suplantán la voluntad del consumidor.* Es el caso de las cláusulas que le permiten al proveedor modificar unilateralmente las condiciones del contrato o las que presumen la aceptación del usuario sobre estas modificaciones.

¹⁹ Directiva 93/13/CEE, del 5 de abril de 1993, del Consejo de la Unión Europea.

²⁰ La Unión Europea trabaja activamente en el seguimiento de prácticas comerciales que constituyan cláusulas abusivas, cuya aplicación no está permitida en los acuerdos con los consumidores. Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006 COM (2002) 208 final.

c) *Las cláusulas que fijan unilateralmente condiciones procesales o judiciales para que los usuarios puedan ejercer sus derechos.* Estas cláusulas imponen requisitos que entran el acceso a los mecanismos judiciales previstos para resolver las diferencias entre particulares, como son las que definen el lugar donde se deben adelantar las reclamaciones u obligan a los usuarios a utilizar mecanismos de solución de controversias que resultan onerosos o invierten la carga de la prueba.

En general, los consumidores desconocen las implicaciones legales de las cláusulas que, en contraste, son redactadas por equipos de expertos profesionales. Además, en muchos casos las leyes exigen un pronunciamiento previo sobre la validez de las estipulaciones mediante un análisis probatorio complejo sobre su causa y el desequilibrio que producen, lo cual resulta excesivamente gravoso para una reclamación de menor cuantía y para quien no tiene el tiempo ni la preparación suficientes para ocuparse de estos temas. Incluso, es común que se estudie la validez de una cláusula abusiva atendiendo al conjunto de obligaciones que se derivan del contrato para determinar la importancia de la cláusula en el negocio, a veces, extendiendo ese análisis a otras relaciones que tienen las partes.

Tratándose de los servicios públicos masificados, este sistema de interpretación no debería aplicarse pues existen condiciones inherentes a las características del mercado que imponen una solución diferente. En estos casos es conveniente que se sancione con nulidad de pleno derecho las cláusulas abusivas, de manera que no es necesaria la declaración de autoridad alguna para considerarlas ineficaces²¹, es decir, que no deben producir efecto alguno, sin perjuicio que

²¹ Son pocos los países cuya legislación contemplan una lista de “cláusulas negras”, es decir, cuya estipulación es prohibida *ab initio*, dentro de los que puede mencionarse están Alemania (Ley del 9 de diciembre de 1976), Argentina (Ley 24.240 de 1993), Brasil (Ley 8.078 de 1990, modificado por la Ley 9.298 de 1996) y la República Bolivariana de Venezuela (Ley de Defensa del Consumidor, 1992).

también se puedan revisar otras cláusulas incluidas en el contrato que no son consideradas abusivas en principio, pero cuya aplicación puede conducir a ventajas injustificadas para los productores.

4. Próximos desafíos

La mayoría de los productos tienen ciclos de vida, especialmente en aquellas industrias que dependen en forma intensiva de la investigación y el desarrollo, como ocurre con las TIC. La telefonía móvil cumplió su primera etapa, cuyo objetivo era ofrecer a todas las personas una alternativa eficiente para comunicarse. Para alcanzar esta meta los operadores tardaron una década, cerca de la mitad del tiempo de las concesiones. Ahora esta industria debe iniciar un nuevo ciclo cuyo objetivo comercial será aumentar los ingresos por usuario, lo cual es complicado en una región cuyo nivel de ingreso por habitante es muy bajo. Sin embargo, el bienestar creciente que ofrecen las TIC y particularmente la telefonía móvil, son un aliciente para que las personas demanden mayores cantidades de estos servicios.

a. La convergencia

La telefonía móvil será un servicio integrador de soluciones de comunicación inalámbricas. Las alternativas móviles actuales, limitadas para la mayoría a servicios de voz y una baja capacidad de transmisión de imágenes o datos, serán desplazadas por soluciones más robustas, las cuales ya son ofrecidas a los clientes en otras partes del mundo y, aún cuando no estarán al alcance de todos los consumidores, tendrán un efecto importante sobre el mercado, aumentando los márgenes en los segmentos de alto consumo y reduciendo los costos para los servicios tradicionales de voz en beneficio de los pobres.

En los próximos años, el paquete principal de la oferta de servicios de telecomunicaciones integrará soluciones basadas en acceso a contenidos y facilidades como posicionamiento global, videoconferencia y servicios de vigilancia, muy probablemente acompañadas de alternativas de acceso a otros servicios, no necesariamente basados en la misma infraestructura, como banda ancha (xDSL) y televisión por suscripción (sobre internet o digital), que serán cobrados al usuario en una sola factura.

En estos planes la telefonía no será un componente determinante y probablemente se incluya con consumo ilimitado, incluso para comunicaciones internacionales, aún cuando los pobres tendrán dificultades para acceder a los servicios descritos inicialmente, en especial quienes viven en zonas aisladas, por lo que los paquetes básicos de voz seguirán siendo su principal opción y, por lo tanto, un servicio esencial.

Para que estos cambios se produzcan más rápidamente y beneficien a un mayor número de personas, será necesario sustituir la regulación basada en servicios. Además, deberá ponerse fin a las concesiones para la explotación de servicios, que deben ser independientes de los permisos para uso del espectro radioeléctrico. Para el efecto, crecerán las opciones tecnológicas para el desarrollo de redes inalámbricas y, seguramente, en todos los países se permitirá la comercialización del servicio mediante operadores virtuales.

En este sentido, contribuirá a reducir el costo del acceso para los pobres el aumento de redes gratuitas para transmitir comunicaciones en los centros comerciales, aeropuertos o condominios y con un carácter más universal en los centros educativos, las bibliotecas públicas, los museos y en áreas recreativas.

La presión por la reducción de los costos también se manifestará en el precio de los equipos de gama baja, que seguirá cayendo. Probablemente algunos

fabricantes se instalen en la región, como está previsto en la República Bolivariana de Venezuela por parte de empresarios chinos, aunque los resultados dependerán de otras variables, como el costo de la mano de obra y otros recursos.

“La estatal CVG Telcom (operador público), conjuntamente con la empresa china Huawei, instalarán en Venezuela una fábrica de teléfonos celulares, que en su fase inicial producirá un millón de equipos móviles anuales. El presidente de CVG Telecom, Julio Durán, destacó a ABN que está previsto que esta planta se desarrolle en un año, pues a finales de 2007 se venderán los primeros celulares venezolanos. Se espera que la planta genere unos mil empleos directos. La planta ofrecerá equipos económicos, de calidad y con las potencialidades que se requieren en la telefonía móvil”. Venezuela. LA RED, 17 de octubre de 2006.

Así mismo, aún cuando se superen las barreras tecnológicas y económicas, es probable que el aumento de contenidos genere mayores dificultades para los reguladores que los actuales problemas de interconexión y tarifas, desafío que aún no han previsto muchos países. En consecuencia, los reguladores dejarán de tener un perfil técnico para asumir mayores responsabilidades políticas en temas como la pornografía infantil, el terrorismo internacional, el racismo o la intolerancia religiosa, pero también es probable que estas entidades, como organismos independientes de los órganos políticos (ministerios), desaparezcan y la regulación sea *ex post* como función de policía administrativa económica (superintendencias).

b. El compromiso con los pobres

Cumplida en la mayoría de los países de América Latina la tarea de involucrar capitales privados en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, con un aumento considerable de la infraestructura y la conversión tecnológica requerida,

sentando las bases para incluir a la región en la Sociedad Global de la Información, debe procurarse una mayor efectividad en la inversión de los recursos públicos y privados, especialmente para los sectores marginados de la población con el fin de que no queden aislados de este proceso. Por lo anterior, la regulación debe potenciar el uso de la infraestructura instalada y facilitar la creación de valor sobre las inversiones presentes y futuras.

Debe entenderse en que la solución de la pobreza digital requiere la unión de esfuerzos a nivel continental. En ese sentido, las acciones que deben emprenderse son:

- Formular políticas comunes para la reducción de la brecha digital.
- Coordinar los esfuerzos para la ejecución de proyectos de infraestructura regional.
- Facilitar el uso de la infraestructura instalada, especialmente en las zonas de frontera.

Sin embargo, no puede dejarse a un lado la posibilidad de incluir otros objetivos relacionados con la competencia, en la medida que la integración regional de operadores, redes y autoridades se consolide, entre los que pueden señalarse los siguientes:

- Controlar las decisiones de las autoridades nacionales para garantizar la igualdad de las reglas en la operación de servicios.
- Fijar principios comunes para otorgar derechos de operación y por el uso del espectro radioeléctrico en la región.

- Garantizar la neutralidad de los requisitos técnicos que deben cumplir las redes de telecomunicaciones.
- Procurar la eliminación de los privilegios y otras excepciones a las reglas sobre competencia, a menos que se demuestre su necesidad por razones de interés público.
- Verificar que las ayudas estatales para el servicio universal sean transparentes y aprobar las condiciones en las cuales las subvenciones públicas pueden ser autorizadas cuando afectan la competencia, como es el caso de actividades no rentables de servicio universal y las ayudas destinadas a fomentar la realización proyectos de interés común.

c. Servicio Universal

El crecimiento inusitado del servicio de telefonía móvil y los beneficios que reportan a los usuarios, ha llevado a críticas sobre los programas de telecomunicaciones sociales diseñados en el pasado, los cuales se basan en instalar puntos de acceso comunitario con acceso a internet y a cuestionar la necesidad de un computador cuando, según sus exponentes, un teléfono móvil ofrece mayores beneficios a sus usuarios, principalmente asociados con la productividad.

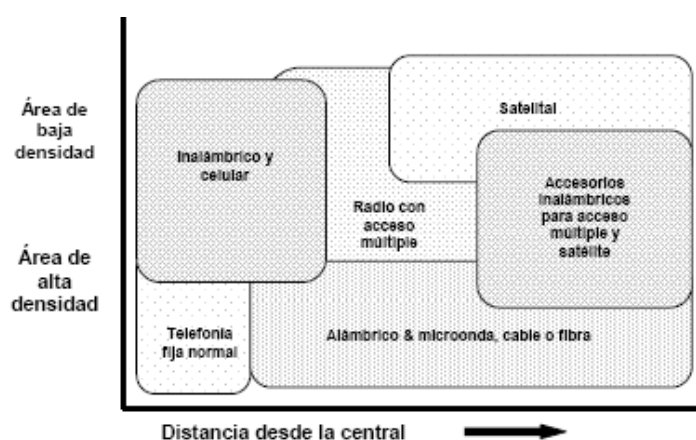
“All eyes are on what governments can do to end poverty, with aid, debt relief and trade top of the agenda at this week’s G8 summit. But what about the role that business can play-and, in particular, technology firms? It is increasingly clear that, when it comes to bridging the “digital divide” between rich and poor, the mobile phone, not the personal computer, has the most potential. “Emerging markets will be wireless-centric, not PC-centric,” says C.K. Prahalad, a management scholar and author of “The Fortune at the Bottom of the Pyramid”, a book that highlights the collective purchasing

power of the world's 4 billion poorest people and urges firms to try to profit from it". The Economist, Julio de 2005.

Es un error colocar en extremos opuestos ambas alternativas. Aún cuando la telefonía móvil tiene ventajas para la población, deben analizarse varios aspectos con el fin de diseñar las políticas de servicio universal en cada país.

En primer lugar, debe reiterarse que las soluciones para cerrar la brecha digital son diferentes atendiendo a las características de la población, de manera que en los centros urbanos, zonas semiurbanas y rurales agroindustriales, los problemas de acceso no se refieren a la cobertura sino al costo del servicio, por lo que es necesario corregir las fallas de mercado mediante la regulación y, principalmente, incentivando la competencia.

En cambio, en las zonas rurales aisladas, la brecha de acceso requiere de programas públicos dirigidos a financiar el desarrollo de la infraestructura. En este caso debe tenerse cuidado en la forma que se invierten los recursos, atendiendo diferentes consideraciones como la integración con otras políticas públicas, como tele-educación, tele-medicina o gobierno en línea, las necesidades de la población y su perfil de consumo.



Fuente: Navas-Sabater y otros

Por lo anterior, a pesar de las críticas es conveniente continuar con los programas actuales de telecomunicaciones sociales que se basan en ofrecer acceso comunitario a internet y reforzarlos con proyectos que permitan a las comunidades apropiarse de estas herramientas. Se trata de políticas de largo plazo, fundamentadas en la generación de conocimiento, que contribuyen a la formación política democrática en las naciones del continente, elemento esencial para su desarrollo.

Por supuesto que el crecimiento de la infraestructura de los servicios móviles y la consolidación de los principales operadores en la región es una oportunidad que debe aprovecharse mediante el diseño de políticas públicas que exploten su potencial hacia los pobres. Sin embargo, hasta ahora no se han definido programas de acceso que aprovechen las ventajas de la tecnología móvil, aunque se escuchan propuestas que repiten soluciones probadas con otras tecnologías, como la financiación de infraestructura para instalar puntos de acceso comunitario en zonas aisladas o de bajos ingresos, pero sería irresponsable subsidiar el desarrollo de una infraestructura costosa como la de telefonía móvil para grupos de bajo consumo, si existen otras alternativas más eficientes.

Una revisión del ARPU de los operadores en la región refleja que la expansión del servicio conlleva una caída en los ingresos por usuario. Esta situación puede presentarse por dos razones, que no son excluyentes: 1) por la reducción de las tarifas, lo cual supone un efecto positivo para los usuarios; 2) porque los nuevos usuarios no consumen el servicio en la misma proporción que los usuarios que estaban conectados. En este caso, el efecto puede ser negativo, si se tiene en cuenta que este grupo de usuarios puede estar sustituyendo el servicio fijo por el móvil, de manera que en realidad se produce una “desconexión”, en la medida que el usuario de menor ingreso busca la telefonía móvil por ser una alternativa más

eficiente y cuyo consumo puede controlar mejor, pero tiene una mayor restricción para utilizarla debido a que su precio es más alto.

Por lo tanto, es importante considerar como objetivo de las políticas de servicio universal invertir la relación de consumo de la telefonía móvil, procurando aumentar la base de los usuarios en planes postpago, en la medida que esto indicaría que existe una conectividad real, pues es evidente que existe una fuerte restricción al consumo asociada directamente con el precio del servicio que se traduce en un afán por controlar el gasto, de manera que muchos solamente pueden considerarse usuarios en términos nominales, pues el costo del servicio representa una barrera real de acceso²².

Al efecto, pueden desarrollarse planes para financiar el servicio de telefonía móvil entre los más pobres mediante subsidios directos, por ejemplo, en el costo del equipo, con la entrega de tarjetas prepago o con cupos de consumo, aunque resulta difícil controlar su empleo por parte de las personas que deben ser beneficiadas, por lo que podrían limitarse a ciertas áreas geográficas, incluso en las ciudades. Sin embargo, puede esperarse que por efectos de la competencia esta barrera también se reduzca, de manera que es necesario evaluar cuidadosamente las ventajas que tendrían este tipo de ayudas frente a otras soluciones en atención a que los recursos públicos son escasos.

En conclusión, para garantizar una mejor utilización de los recursos es necesario cambiar el enfoque que se tiene. Recientes estudios demuestran que el crecimiento de los servicios móviles en los países en desarrollo contribuye eficazmente a aumentar la productividad de los usuarios, principalmente entre las personas de menores ingresos²³. Siendo así, los programas públicos pueden enfocarse en mejorar los usos del servicio. Este enfoque permite que se atiendan

²² Mahan, Amy (2003).

²³ Srivastava, Lara (2004); Gough y Grezo (2005), NEEG Group (2004), Lewin y Sweet (2005).

necesidades concretas que mejoren las condiciones de vida de los pobladores con el desarrollo de servicios y contenidos específicos, como redes de seguridad en zonas periféricas y barrios marginados, servicios de radiolocalización en áreas selváticas, servicios de telebanca, comercialización y contenidos para microempresas en áreas pobres, o servicios de apoyo y telemedicina para brigadas de salud, entre otros²⁴.

“Mobile phones have flattened traditional hierarchical structures and enhanced the accessibility to political institutions, allowing individuals to vote or to lodge complaints with authorities directly. Some governments, such as that of Hungary, have conducted SMS elections, following the lead of popular TV shows, e.g. Pop Idol. Others are considering both e-voting and m-voting for future campaigns. Since March 2002, mobile users in the world’s largest mobile market, China, can directly send SMS messages to the 2987 deputies of the National People’s Congress. The new service lets people test the bounds of a new freedom of expression in China, where politically charged jokes have begun to spread like wildfire from the Internet to mobile phones.

As early as 2001, NTT DoCoMo in Japan launched the i-Lady service, which saw women to use their mobile phones as evaluation monitors, in order to help them conceive children. In the UK, mobile phones are being used as tools to help teenagers have access to services such as the morning-after-pill”. Srivastava, Lara. *Social and Human Considerations for a More Mobile World*. UIT, 2004. p. 9 y 11.

²⁴ Lewin y Sweet (2005).

Bibliografía

LIBROS Y ARTÍCULOS

BANCO MUNDIAL. Financing Information and Communication Infrastructure Needs in the Developing World: Public and Private Roles, 2005.

FRIEDMAN, Milton y Rose. Libertad de elegir. Ed. Grijalbo, 1980.

NAVAS-SABATER, DYMOND Y JUNTUNEN. Banco Mundial, 2003.

STANTON W., ETZEL M. y WALKER B. Fundamentos de Marketing. McGraw Hill, 2004.

DOCUMENTOS EN INTERNET Y PÁGINAS WEB

AGUINAGA DE, Jaime. Telefonía móvil al servicio de los más pobres: La experiencia del *GrameenPhone* en Bangladesh en http://www.cuadernos.tpdh.org/file_upload/02_Jaime_Aguinaga.pdf

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators: <http://www.worldbank.org/data/wdi2004/tables/table5-1.pdf>

CAN. Principales indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones, 2005 en http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=13

CEPAL. Boletín demográfico No. 75, 2005 en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/21806/P21806.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl>

COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES. Consulta pública sobre la introducción del modelo de interconexión por capacidad en http://www.cmt.es/cmt/centro_info/c_publica/index.htm

GOUGH Y GREZO. AFRICA: The Impact of Mobile Phones. Vodafone, 2005 en http://www.vodafone.com/assets/files/en/AIMP_17032005.pdf

LANE, B., SWEET, S., LEWIN, D., SEPHTON J Y PETINI, J. The Economic and Social Benefits of Mobile Services in Bangladesh. GSM Association y Ovum. 2006.

LEWIN D. Y SWEET S.. The economic impact of mobile services in Latin America. GSMA, GSM Latin America y AHCJET. 2005 en http://www.gsmlaa.org/files/en/content/140/GSM%20LA%20Study_The%20Economic%20Impact_Spanish.pdf

MAHAN, AMY. Regulatory peripheries - Using prepaid to extend the network. El artículo puede consultarse en <http://www.emeraldinsight.com/1463.6697.htm>

NETWORK ECONOMICS CONSULTING GROUP. The diffusion of mobile telephony in Latin America. Successes and regulatory challenges. 2004.

ONU. The digital divide: ICT development indices 2004. NY y Ginebra, 2005 en <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=5878&intItemID=2068&lang=3&mode=downloads>

PYRAMID RESEARCH. Las comunicaciones móviles: un agente consolidado al servicio del desarrollo de las sociedades Latinoamericanas, disponible en <http://www.ahciet.net/agenda/evento.asp?idEvnt=110&Act=PON&a=2005&pg=2>

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Proyecto estudio de los límites de la exposición humana a campos electromagnéticos producidos por antenas de telecomunicaciones y análisis de su integración al entorno, 2002. Una copia del documento puede obtenerse en: http://www.crt.gov.co/crt_2001-2004/documentos/biblioteca/InformeFinalAsesoríaPUJ.zip

POPULATION REFERENCE BUREAU: www.prb.org

REY, NATHALY. Acceso universal en Latinoamérica. Situación y desafíos en http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/ Acceso_universal_2006.pdf

SRIVASTAVA, LARA. Social and human considerations for a more mobile world en <http://www.itu.int/osg/spu/ni/futuremobile/SocialconsiderationsBP.pdf>

TAMAYO, Gustavo. Colombia Mini-Case Study 2003. Implementing Capacity-Based Interconnection Charges to Promote Affordable Internet Access en http://www.itu.int/ITU-D/treg/Case_Studies/Convergence/Colombia.pdf

UIT. Estadísticas de ICT/Telecomunicaciones en <http://www.itu.int/itu-d/ict/statistics>

CONTRIBUCIÓN DE LA REGULACIÓN AL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS MÓVILES EN AMÉRICA LATINA

UNIÓN EUROPEA. Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006 COM (2002) 208 final en http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=208

UNIÓN EUROPEA. Libro verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea COM (2001) 531 final en http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/green_pap_comm/fair_comm_greenpap_es.pdf