

ACCESO Y USO COMPARTIDO DE INFRAESTRUCTURA DE USO PÚBLICO

1. Presentación

La Comisión de Transportes y Comunicaciones ha dictaminado favorablemente en torno al tema de Acceso y uso compartido de infraestructura de uso público, que agrupa a los proyectos de ley No. 4934-2002, 9390-2003, 9727-2003 y 1004-2003.

Proyecto de Ley Nro. 4934-2002-CR: propone que las empresas que brindan servicios públicos domiciliarios [saneamiento, energía y telecomunicaciones] y que sean propietarias de postes y/o ductos, están obligadas a compartir el uso de los mismos con todo operador de servicios públicos domiciliarios que cuente con la respectiva concesión y/o autorización, a cambio de una contraprestación tarifaria que estaría sujeta a la modalidad de precio tope. Asimismo, la iniciativa legislativa propone que sea el organismo regulador respectivo, en coordinación con las empresas comprendidas en el uso de postes y ductos, el responsable por la fijación tarifaria que se generaría por la compartición de la infraestructura sobre la base de la densidad poblacional.

Proyecto de Ley Nro. 9390-2003/CR: propone regular el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Proyecto de Ley Nro. 9727-2003/CR y Nro. 1004-2003/CR: tiene por finalidad regular el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

De acuerdo a la fórmula legal propuesta en el dictamen, se podría disponer el uso compartido de la infraestructura de uso público (no sólo los postes, ductos, conductos, cámara, torre y derechos de vía de los servicios públicos de telecomunicaciones, sino incluso infraestructura afectada al servicio público de electricidad o de otros servicios públicos) en caso de presentarse restricciones a la construcción y/o instalación de dicha infraestructura declarada por la autoridad administrativa competente, por las siguientes razones: i) Medio ambiente, ii) Salud Pública, iii) Seguridad y iv) Ordenamiento territorial.

Se proponen además dos modalidades de acceso a la infraestructura de uso públicos: **i)** a través de un libre acuerdo entre las partes involucradas; y, a falta de acuerdo, **ii)** por mandato expreso

del OSIPTEL. Este mandato ocurrirá debido a que el organismo regulador debe garantizar los principios de: libre acceso, no discriminación, neutralidad, equilibrio, eficiencia, acceso a la información, celeridad, complementariedad de redes onerosidad de la compartición (toda compartición de infraestructura será retribuida a través de una contraprestación razonable.

Sin embargo, el OSIPTEL no desea asumir esta responsabilidad debido a que, según señala, debería evaluar situaciones en las que medio ambiente, salud, seguridad y ordenamiento territorial sean impedimentos a la construcción de infraestructura de telecomunicaciones, y eso, escapa a sus atribuciones, competencias y experiencia.

2. Análisis de las propuestas:

El mercado de telecomunicaciones: Las condiciones tecnológicas permiten el acceso de diversos operadores al mercado y, en consecuencia, la creación de un escenario competitivo. Sin embargo en el Perú, la competencia y la inversión (la consolidación de un solo grupo económico dominante que crean barreras a la entrada de otras operadoras) es muy limitado, sobre todo en servicios tan importantes como el de telefonía fija; mientras que los servicios que no dependen de estas tecnologías (como la telefonía móvil) son mercados más simétricos en la distribución de la participación en el mercado.

La empresa operadora con la que se inició el proceso de privatización posee una gran ventaja comparativa se debe a los derechos de propiedad sobre la red de acceso al usuario final (redes alámbricas); lo cual la lleva a realizar estrategias anticompetitivas. Asimismo el ingreso de redes de fibra óptica para los servicios de transmisión de datos e imágenes ha creado incentivos para que el grupo dominante de telefonía fija se integre verticalmente con el proveedor de televisión por cable para evitar el acceso de otras empresas al mercado de telefonía fija mediante este sistema.

Otros servicios públicos: las conductas anticompetitivas se manifiestan cuando la firma dominante busca limitar el acceso de otros operadores a aquellos bienes que son esenciales para la prestación del servicio, como son los postes de alumbrado eléctrico o los ductos subterráneos a través de su sobrecarga o monopolización.

3. Determinación de la competencia en el mercado:¹

- a) **Participación del mercado:** En un mercado no competitivo o escasamente competitivo es predecible que una sola empresa concentre un importante porcentaje de las ventas totales.
- b) **Número de agentes:** A menor cantidad de agentes proveedores, menor será el grado de competencia en el mercado. Es posible que exista cierto número de agentes pero sólo una operadora controla gran parte del mercado; por lo que este no es un indicador suficiente para determinar el grado de competencia en la industria.
- c) **Índice de concentración:** es el indicador que resume la información dada por la participación del mercado y el número de agentes.
- d) **Control de instalaciones esenciales e integración vertical:** son determinantes para establecer una situación de posición de dominio y, en consecuencia, disminuir el grado de competencia en el mercado.
- e) **Conducta competitiva:** en este caso, se evalúa si la competencia se realiza sobre la calidad del servicio o sobre los precios que ofrecen.
- f) **Poder de mercado:** le permite a la empresa fijar precios por encima de los precios competitivos, sin que ello signifique una pérdida en sus ventas.
 - i. las barreras de acceso son significativas.
 - ii. el control sobre un insumo esencial que los competidores deben usar.
 - iii. la falta de poder compensatorio de parte de los compradores.
 - iv. la falta de entrada de nuevos competidores o que ingresen por muy poco tiempo.
 - v. una participación del mercado estática o que tiende a incrementarse.
 - vi. colusión o liderazgo de precio
 - vii. altas ganancias

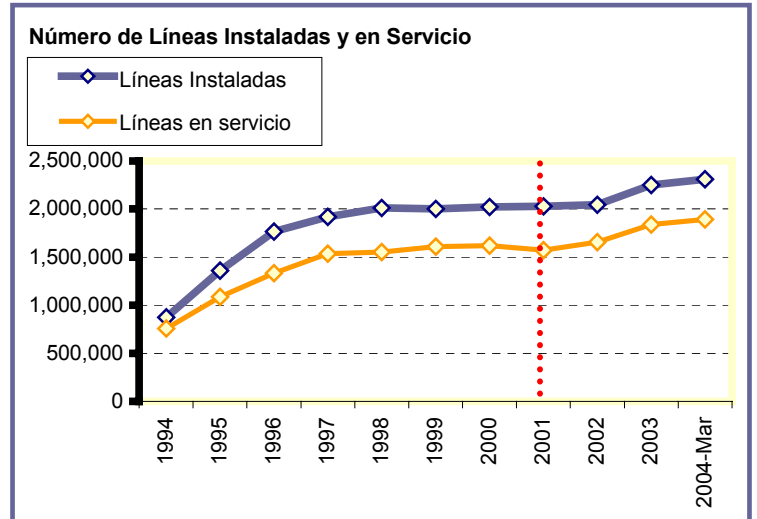
4. Situación actual de la telefonía fija en el Perú

A la fecha, el número de líneas telefónicas instaladas en el país 2,310,474, cifra que es 265% mayor a la presentada en el año 1994 (inicio del proceso de privatización). A pesar de ello, desde el año 2001 en que ingresan nuevos operadores de telefonía fija, esta tendencia no

¹Estudio en Telecomunicaciones Nro. 03. Criterios económicos para determinar el grado de competencia en mercados de servicios públicos de telecomunicaciones, OSIPTEL.

presenta ningún tipo de quiebre estructural significativa que indique una mejora en la cobertura del servicio como la que caracteriza los primeros años de análisis.

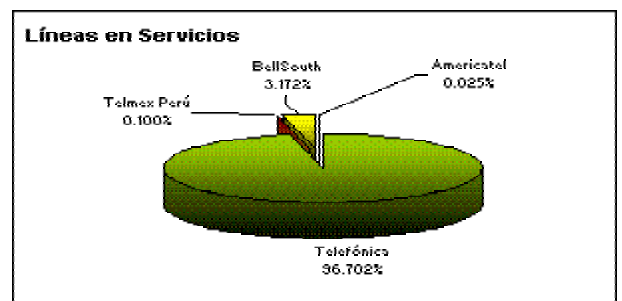
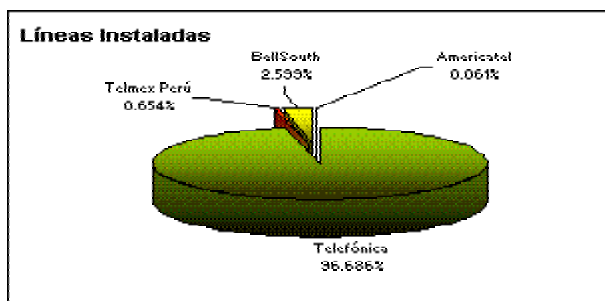
Año	Líneas Instaladas	Líneas en servicio	Densidad telefónica
1994	874,436	759,191	3.21
1995	1,359,743	1,088,176	4.53
1996	1,765,019	1,332,356	5.45
1997	1,919,307	1,537,341	6.18
1998	2,012,141	1,553,874	6.14
1999	2,000,689	1,609,884	6.62
2000	2,021,141	1,617,582	6.19
2001	2,027,355	1,570,956	5.92
2002	2,045,435	1,656,624	6.15
2003	2,249,508	1,839,165	6.72
2004-Mar	2,310,474	1,892,953	6.9



Fuente: OSIPTEL

Elaboración: Centro de Investigación Parlamentaria.

Como se aprecia en los siguientes gráficos, la participación conjunta de las empresas AT&T, Bellsouth y Americatel ² en el segmento de la telefonía fija, a marzo del 2004, es apenas de 3.314% versus al 96.686% de Telefónica. Cuando el análisis se restringe únicamente a las líneas con servicio telefónico, el panorama parece no mejorar, ya que Telefónica representa el 96.702%; lo que muestra claramente la gran concentración que existe en el mercado de telefonía fija.

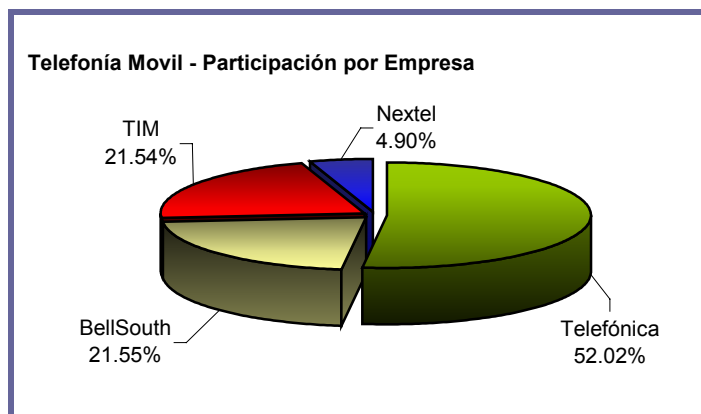


Fuente: OSIPTEL

Elaboración: Centro de Investigación Parlamentaria.

² Las empresas operadoras AT&T, Bellsouth y Americatel, sólo operan en Lima.

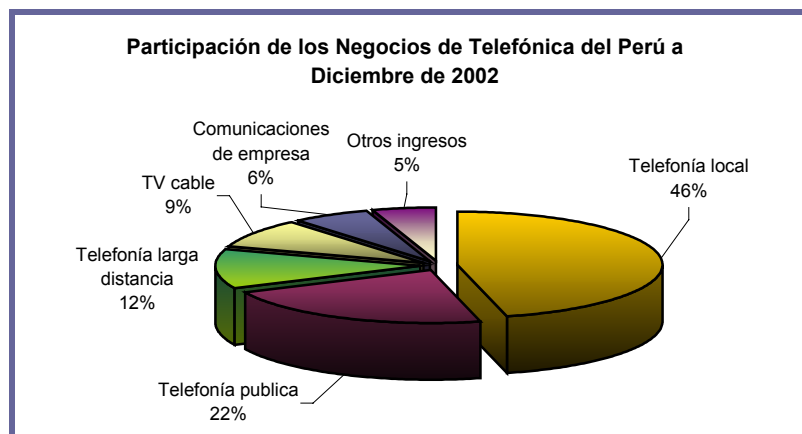
Cabe mencionar que el mercado de telefonía móvil se distribuye de manera más simétrica, y a pesar que Telefónica sigue marcando su liderazgo, el ingreso de nuevos operadores si han tenido un efecto en la competitividad del mercado a diferencia del mercado de telefonía fija. Parte de este fenómeno se explica por las barreras a la entrada que marcan el costo de cableado de redes de telecomunicaciones.³



Fuente: OSIPTEL.

Elaboración: Centro de Investigación Parlamentaria.

Cabe recalcar que la mayor parte de los ingresos de Telefónica del Perú son por concepto de telefonía local re presentando casi la mitad de sus ingresos.



Fuente: OSIPTEL.

Elaboración: CODECO.

³ Uno de los factores que puede ser identificado como determinante para el desarrollo de los servicios de telefonía móvil es la ausencia de inversión en infraestructura como postes o cableados que tendrían que ser tendidos en zonas geográficas de una extensión considerable.

5. Análisis comparado

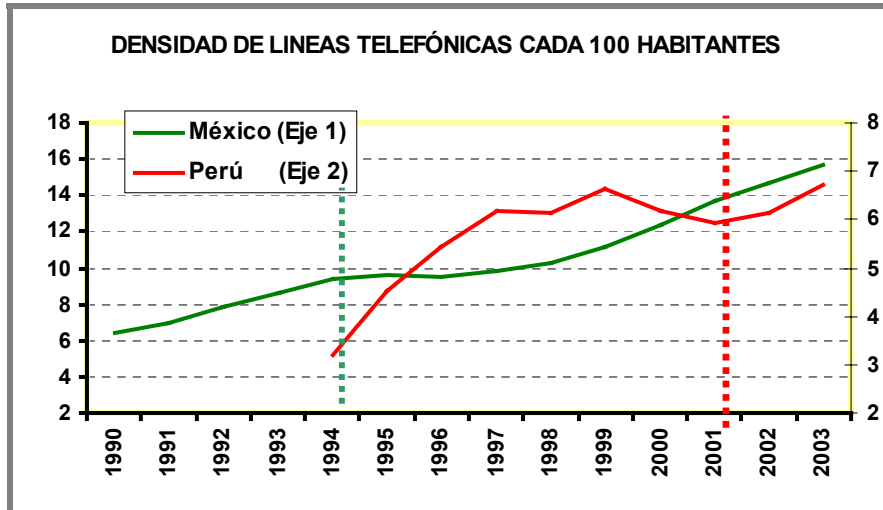
La propuesta se basa en antecedentes internacionales, como son los casos de los **Estados Unidos de Norteamérica, Brasil y Colombia**.

El caso de **Colombia**, se desprende de la resolución hecha en el año 2001: *“con el fin de facilitar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, deberán permitir el uso de su infraestructura correspondiente a postes y ductos siempre y cuando se tenga la disponibilidad correspondiente, sea técnicamente viable y exista previo acuerdo entre las partes sobre la contraprestación económica y condiciones de uso. La comisión de Regulación de telecomunicaciones o la Comisión de Regulación de Energía y Gas según el caso regulará la materia”*. Sin embargo, se puede observar que la teledensidad en Colombia no presenta un cambio significativo a partir de esta normatividad. Esto puede deberse al poco tiempo que tiene en vigencia.

El caso de **México** por su parte, presenta componentes mixtos, ya que no solo cuenta con una infraestructura de red privada, sino también pública, a la que los operadores pueden tener acceso con autorización: (Artículo 28): *“Las redes privadas de telecomunicaciones no requerirán de concesión, permiso o registro para operar (...) Para que los operadores de redes privadas puedan explotar comercialmente servicios, deberán obtener concesión en los términos de esta ley, en cuyo caso adoptaran el carácter de red pública de telecomunicaciones”*. En este país la cobertura es mucho más alta que en el Perú, y muestra un quiebre significativo en 1994, que es el año en el que entran nuevas operadoras al mercado (a diferencia de lo que sucedió en Perú en el año 2001).

Es importante señalar que cada país tiene sus propias particularidades. Si bien Colombia, es un país con densidad telefónica y PBI por habitante similar al peruano, lo cierto es que en el caso de la telefonía fija local, son varios los operadores locales. Es el país de la región que más se asemeja a una estructura de competencia; y, en el caso de telefonía de larga distancia, cuenta con una estructura oligopólica donde cada operador tiene cautivo a la tercera parte del mercado.

Lo relevante entonces, es que las reglas del juego sean claras, para que todos los operadores sepan de antemano cómo va a operar el Estado en el mercado de servicios públicos.



Fuente: OSIPTEL, COFETEL.
Elaboración: Centro de Investigación Parlamentaria.

6. Opiniones

OPINIONES A LOS PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley Nro.4934/2002-CR	
Oficio Nro. 275-2003/AMPE-GG, de fecha 24 de Octubre de 2003, La Asociación de Municipalidades del Perú- AMPE , emite opinión favorable .	
Carta Nro. 129-PD.GCC/2003 de fecha 27 de marzo de 2003, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL , formula ciertas precisiones .	
Oficio Nro. 025-2003/SUNASS-010, de fecha 02 de abril de 2002, La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento -SUNASS , emite opinión favorable con respecto al proyecto de ley.	
Oficio Nro. 237-2003-OSINERG-PRES, de fecha 25 de septiembre de 2003, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada de Energía - OSINERG , emite opinión favorable .	
Proyecto de Ley Nro. 9390/2003-CR	
Oficio Nro. 022-204/SUNASS-010, de fecha 27 de febrero de 2004, La Superintendencia Nacional de Servicios de saneamiento -SUNASS , emite opinión favorable respecto a los servicios de telecomunicaciones.	
Carta Nro. 124-2004-GAR de fecha 29 de marzo de 2004, AMERICATEL PERÚ , emite opinión favorable y formula sus sugerencias .	
Carta Nro. 107-PD.GL/2004 de fecha 18 de marzo de 2004, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL , emite opinión favorable .	
Oficio Nro. 082-2004-OSINERG-PRES, de fecha 12 de marzo de 2004, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada de Energía - OSINERG , emite opinión favorable .	
Carta s/n de fecha 18 de marzo de 2004, la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía , formula sus observaciones a la iniciativa legislativa y propone recomendaciones .	

Carta Nro. INTEP/S-054-2004/CG, de fecha 11 de marzo de 2004, INFODUCTOS Y TELECOMUNICACIONES DEL PERÚ S.A. , emite opinión favorable .
Carta Nro. 396-2004, de fecha 8 de marzo de 2004, la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad-ELECTROSUR S.A. emite opinión favorable .
Oficio Nro. 073-2004-MTC/INICTEL-PE, de fecha 27 de febrero de 2004, el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones-INIC , emite opinión favorable .
Carta Nro. 096-2004/PRE-INDECOPI, de fecha 29 de enero de 2004, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI , emite informe favorable y formula sus sugerencias respecto a la participación que deberá realizar la Comisión de Acceso al Mercado.
Carta s/n , de fecha 19 de febrero del 2004, La Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios-ASPEC , emite opinión favorable .
Carta Nro. 042-2004, de fecha 17 de febrero de 2004, la Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos ADEPSEP , emite opinión desfavorable .
Carta s/n, de fecha 2 de marzo de 2004, la Empresa Telefónica del Perú , emite opinión desfavorable .