

## **TELECOMUNICACIONES**

# **UN PACTO POR LA APERTURA Y EL CRECIMIENTO**



**Dr. Graziano Pascale**

**Agosto de 2008**

*Nota: el presente es un trabajo académico que representa la opinión de su autor; la Fundación Wilson Ferreira Aldunate no asume posición al respecto aunque fomenta su publicación y distribución como aporte al debate nacional y a la búsqueda de consensos y acuerdos entre todas las fuerzas políticas.*

## **Resumen ejecutivo**

Con un espectacular crecimiento del 17 % con relación al año anterior, el producto del sector Telecomunicaciones registró en el año 2007 un valor de 914 millones de dólares, una cifra que representa casi el 4 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) del país, según estudios de la Asesoría Económica de la URSEC.

Este comportamiento lo muestra como uno de los sectores más dinámicos de la economía uruguaya, habiendo casi triplicado el promedio general de crecimiento del PBI en ese mismo período. La magnitud de esta performance del sector de Telecomunicaciones se acrecienta aún más si se advierte que la misma ha superado en el último año el producto de los sectores de la agricultura y pesca agregados, que han representado alrededor del 3,5 % del PBI.

Además de su extraordinario aporte al dinamismo de la economía, el sector contribuye decisivamente a la mejora general de la productividad y la eficiencia de todo el sector productivo, al brindar una infraestructura de comunicaciones que favorece el desarrollo de la actividad.

Ha incidido en este formidable desempeño el mantenimiento de una política de apertura iniciada en los años 90 con la autorización a una empresa privada para la prestación del entonces novedoso sistema de telefonía celular, y los avances tecnológicos que han permitido una notoria baja en los costos de equipos, y, por tanto, de las tarifas.

El señalado antecedente, que luego de un azaroso recorrido ha podido ratificar sus virtudes con el explosivo crecimiento de nuevos servicios tales como la telefonía celular e Internet por banda ancha, convoca a redoblar el esfuerzo en esa dirección para aumentar el bienestar social que se deriva de este sano crecimiento.

Es preciso, para ello, actualizar el marco normativo que regula el sector, fortaleciendo institucionalmente a la URSEC; desligar la tarea de fijar las políticas, competencia indelegable del Poder Ejecutivo, de las de la regulación, de carácter estrictamente técnico; y avanzar en un nuevo estatuto jurídico para la empresa estatal ANTEL, que se ve enfrentada a una dura competencia para mantener y aumentar su participación en el mercado, sin poder contar con la necesaria flexibilidad y autonomía que se requiere para actuar con éxito en el exigente mundo de los negocios.

Todo lo anterior, y en especial las necesarias reformas que deberán procesarse en el sector de control estatal, requieren de un amplio consenso social y político, que deberá conformarse en plazos breves para poder enfrentar con éxito los acuciantes desafíos que imponen la tecnología y la

avidez de los consumidores por contar con servicios modernos, eficientes y económicos.

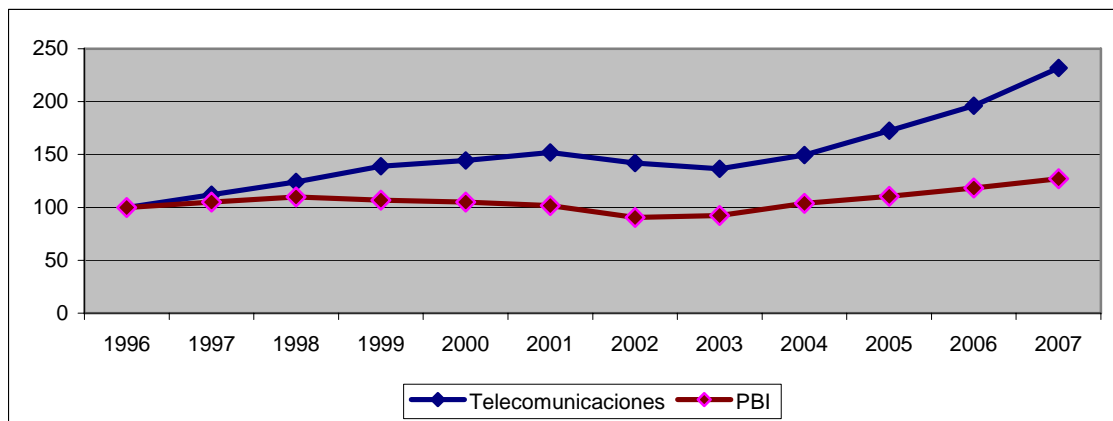
## **I) EL IMPACTO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ECONOMÍA**

Las cifras que muestran la evolución del sector de las telecomunicaciones en la economía uruguaya ilustran sobre un crecimiento sostenido y vigoroso desde el año 2003, a tasas que superan ampliamente las que registran el crecimiento de la economía en su conjunto.

En el siguiente cuadro, preparado por la Asesoría Económica de la URSEC sobre la base de la información relevada por el Banco Central, se puede apreciar cómo el Índice de volumen físico (IVF) del sector telecomunicaciones se duplicó en diez años, mientras el correspondiente al PBI en el mismo período tuvo un aumento del 20 % aproximadamente.

El IVF refleja la evolución de la producción en términos físicos. Como la misma abarca un conjunto diverso de bienes, se deben sumar cantidades que no son homogéneas. Por eso se utiliza como unidad la moneda. Es decir que el IVF con ponderación fija toma como ponderadores de las cantidades de los distintos bienes los precios del período base.

### **Evolución del Índice de Volumen Físico (IVF) del sector telecomunicaciones y del Producto Bruto Interno (Base 1996)**

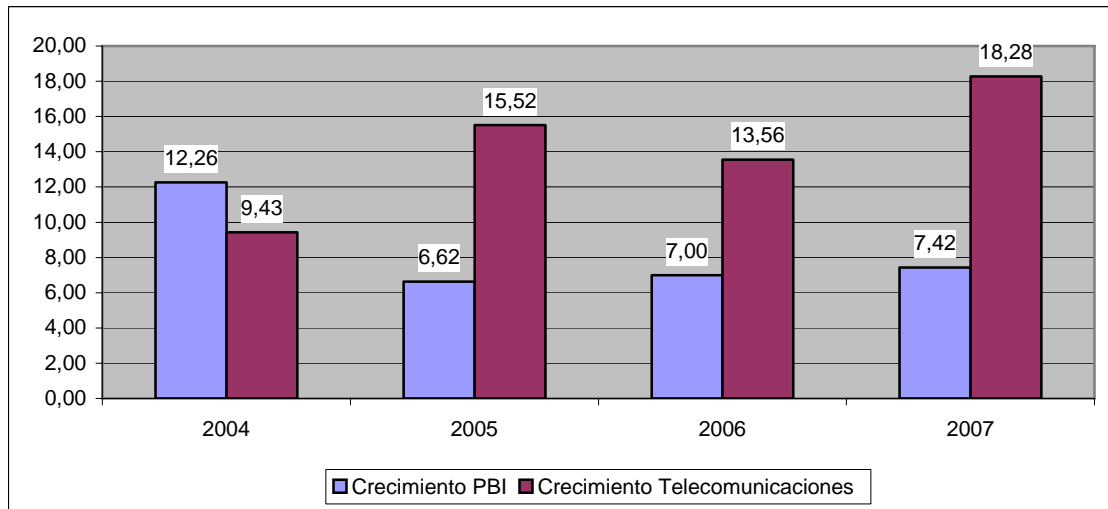


A partir del año 2005, el crecimiento del sector se hace aún más vigoroso, y comienza a mostrar tasas exuberantes con relación a los guarismos a los que crece el PBI, tal como ilustra el siguiente cuadro.

El aparente enigma que muestran estas cifras se dilucida rápidamente si se recuerda que en el año 2005 comenzó a operar la compañía de telefonía celular de capitales mexicanos América Móvil, que inició su actividad comercial en Uruguay con el nombre de CTI.

América Móvil se había adjudicado el 13 de mayo del año 2004 en subasta pública, a un costo de 18,1 millones de dólares, tres lotes de bandas de telefonía móvil para su explotación durante 20 años.

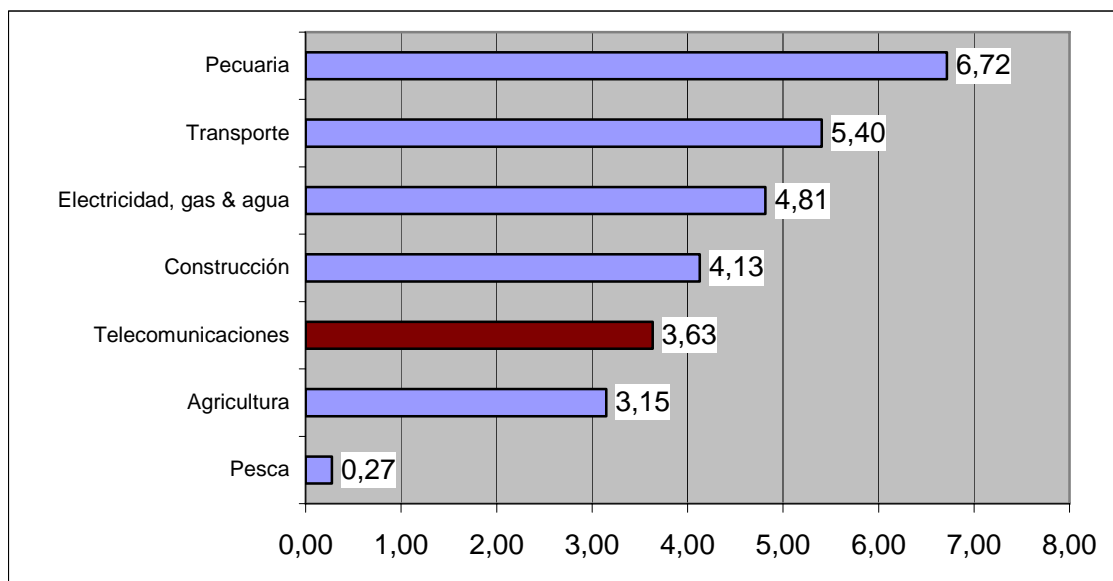
### Comparación del crecimiento del sector Telecomunicaciones y del PBI.



El sector Telecomunicaciones en su conjunto representó en el año 2007, según el estudio ya citado, el 3,63 % de la economía uruguaya. Su performance había sido aún más importante el año anterior, cuando su participación representó el 3,81%.

Si se lo compara con otros ámbitos de la economía, el sector Telecomunicaciones supera la participación conjunta que tienen la agricultura y la pesca, y se sitúa levemente por debajo de la participación que tiene el sector de la construcción, o el de la suma de los sectores de electricidad, gas y agua, según se desprende del siguiente cuadro.

### Comparación de la participación del sector Telecomunicaciones con otros sectores de la economía



## **1.1. Análisis de los subsectores**

Una mirada en profundidad al comportamiento de los diferentes subsectores permite apreciar las grandes tendencias que seguirán impactando en el futuro, caracterizadas por la aplicación de modernas tecnologías que requieren una considerable inversión de capital para la compra de equipos y la puesta en funcionamiento de las redes, que luego son explotadas con recursos humanos mínimos.

### **1.1.a. Telefonía celular**

Mientras el servicio de telefonía básico explotado en régimen de exclusividad por ANTEL, de costoso mantenimiento y con altos requerimientos de recursos humanos, ha comenzado una lenta pero sostenida involución, el competitivo mercado de la telefonía celular sufrió un incremento del 22 por ciento en un año, según la información suministrada por los operadores a la URSEC.

A cifras actualizadas a mayo del presente año 2008, se encuentran activos más de 3:200.000 servicios, una cifra que implica una teledensidad móvil de 97,3 servicios/100 habitantes, un guarismo casi impensable hace menos de dos años. Sólo en los primeros cinco meses del presente año, la teledensidad tuvo un incremento cercano al 7 por ciento ya que a fines del año 2007 se situaba en 90,39.

Aunque no se conocen oficialmente los números exactos de la participación de las tres compañías que compiten en este mercado, las estimaciones más creíbles apuntan a un liderazgo de ANTEL con aproximadamente algo más del 40 % del mercado.

### **1.1.b. Telefonía fija**

En telefonía fija, el informe señala que se ha alcanzado la “madurez del mercado”, con una tendencia al retroceso en el número de clientes. En este subsector, las cifras a mayo de 2008 muestran una teledensidad de 28,99 servicios/100 habitantes, mientras que al cierre del año 2007 ese guarismo se situaba en 29,04, y un año antes trepaba al 29,77. Esto significa que el presente es el tercer año consecutivo en el que se aprecia un paulatino descenso en el número de servicios de telefonía fija.

Este descenso en el número de abonados fue contrarrestado con una modificación tarifaria puesta en práctica por ANTEL el 1º de junio de 2007, cuando se decidió la equiparación del costo de la llamada local con el de la larga distancia nacional. A raíz de ese oportuno cambio, la cantidad de minutos de tráfico de larga distancia nacional se incrementó sustancialmente lo cual permitió superar la cantidad de minutos a teléfonos móviles. El tráfico a teléfonos móviles había superado al tráfico de larga distancia nacional a partir del mes de diciembre de 2006.

Durante el año 2007 se cursaron 424 millones de minutos de tráfico de Larga Distancia Internacional (408 millones en el año 2006), continuando la tendencia al alza registrada desde el año 2002. La estructura de este tráfico se mantiene en el entorno de 70% de comunicaciones entrantes y 30% salientes.

### **1.1.c. Internet**

El crecimiento más vigoroso en todo el sector de las telecomunicaciones se ha dado en el número de servicios de acceso a Internet por banda ancha (ADSL), que en un año experimentaron un explosivo aumento del 55 %. A mayo de este año, según estadísticas recopiladas por URSEC, el número de estos servicios superaban las 200.000 conexiones.

Como contrapartida, se mantuvo una línea descendente, ya insinuada en años anteriores, en la cantidad de líneas telefónicas que se conectaban a Internet mediante discado.

### **1.1.d. Televisión para abonados**

Los datos disponibles a diciembre de 2007 sobre el servicio de televisión para abonados, muestran un total de casi 391.000 abonados en todo el país, lo que equivale a que 29,24 hogares de cada 100 tiene contratado el servicio. En Montevideo ese guarismo sube a 30,1. En el cálculo de Montevideo no se han tomado en cuenta los abonados a la TV Satelital.

También en este subsector la evolución es favorable, aunque la tendencia no se acerca a la experimentada en los otros subsectores. En el año 2006 el número de abonados había alcanzado casi los 365.000, mientras que en el 2005 tenían contratado el servicio algo más de 335.000 abonados.

## **II) PANORAMA DEL SECTOR EN AMÉRICA LATINA**

El sector de telecomunicaciones de América Latina ha estado en la mira de poderosos grupos internacionales desde la ola privatizadora de los años 90. Luego de casi 20 años, es posible comprobar que como consecuencia del proceso de maduración del sector y de la fuerte competencia desplegada en el marco de los nuevos ordenamientos jurídicos favorables a la apertura, la empresa española Telefónica se encuentra en una situación de vanguardia frente al resto de compañías. Sin embargo, desde el año 2000, la exitosa expansión regional de la empresa mexicana América Móvil y de su compañía hermana Telmex han creado un formidable competidor para Telefónica.

Desde el inicio de la privatización en la región al inicio de los años noventa, los flujos acumulados de inversión extranjeras directa (IED) en el sector — incluyendo la entrada de empresas extranjeras mediante privatizaciones, gastos de capital y el establecimiento de nuevas operaciones móviles— han superado los 110 mil millones de dólares. La IED en este sector ha sido, por

lo tanto, una fuente clave de la entrada de flujos totales de IED en Latinoamérica.

La IED en el sector también ha contribuido a acelerar el rápido progreso de la conectividad en América Latina. La densidad telefónica (líneas por cada 100 habitantes) no sólo ha aumentado de manera significativa, sino que lo ha hecho más allí donde el sector ha recibido los niveles más altos de IED per cápita. El crecimiento en la densidad de líneas fijas también ha sido significativo, especialmente durante los años noventa, si bien se ha desacelerado de forma notable desde entonces.

En 2005 la región había logrado una teledensidad combinada de 61 líneas por cada 100 habitantes, superior al promedio mundial de 54 y muy por encima de las 12 del Sur de Asia (aunque muy lejos aún de los niveles promedio de 130 en los países de la OCDE).

Las privatizaciones, los flujos considerables de IED en busca de mercados y la competencia entre inversores en el sector se han combinado para desempeñar un papel clave en la generación de este crecimiento en la conectividad. También resulta importante constatar la rápida expansión de la tecnología móvil junto con la innovación en los procesos, como los teléfonos prepagados, y en la regulación, como el cobro de acuerdo a la modalidad "el que llama paga".

En países con un sector de telecomunicaciones especialmente dinámico, como Brasil y Chile, se ha producido recientemente una ligera reducción de la desigualdad. Algunas disposiciones tomadas por los reguladores gubernamentales de estos países han contribuido a esta reducción, al complementar los mecanismos de mercado que operan en el sector de las telecomunicaciones, con medidas como la obligación de los titulares de las concesiones de ofrecer acceso universal al servicio o la creación de fondos para el fomento de dicho acceso universal.

El espectacular avance de la telefonía móvil constituye una oportunidad única para llegar a grandes segmentos la población latinoamericana hasta ahora excluidos de la integración productiva en la economía.

La experiencia ha demostrado que sólo un marco regulatorio que garantice conductas de mercado competitivas por parte de los suministradores de servicios de telecomunicaciones, puede asegurar niveles de costos adecuados para un elevado número de familias pobres y pequeñas empresas.

### **III) LA GRAN DISPERSIÓN DEL MARCO LEGAL**

El marco legal que actualmente rige en Uruguay al sector se caracteriza por una alta dispersión en variadas normas de distinto rango, lo que hace aconsejable su compendio en una Ley de Telecomunicaciones. La misma deberá recoger los conceptos que la experiencia ha demostrado ser más

exitosos en la misión de ofrecer a la sociedad servicios eficientes y al menor costo posible.

Al mismo tiempo, el nuevo marco normativo deberá zanjar definitivamente los debates jurídicos que se han instalado luego de marchas y contramarchas verificadas en el lento proceso iniciado en los años 90 en procura de eliminar el monopolio estatal y abrir el sector a la competencia.

De hecho, con la Administración del Partido Nacional instalada en marzo de 1990 se inició en el país un proceso orientado a liberalizar el sector, que encontró severos escollos en el movimiento sindical, y luego en el ambiente político, que terminó recogiendo con éxito las dudas que se fueron instalando en la sociedad sobre los beneficios reales que traería aparejados el cambio propuesto.

La apertura en los mercados de la telefonía celular y de la larga distancia internacional, que pudo resistir los embates de los grupos que la enfrentaron, ha sido un factor de gran dinamización del sector en general, y su amplia aceptación popular pone en evidencia un comportamiento social ambivalente frente al tema. En efecto, la variada oferta de los servicios y la beneficiosa rebaja en los precios han permitido la incorporación al mercado a cientos de miles de personas, que de otro modo aún estarían al margen de los beneficios que las nuevas tecnologías han traído al país.

La nueva legislación deberá adoptar sin timideces los principios que la experiencia ha demostrado exitosos, y deberá profundizar ese camino, procurando que se incorporen al mismo aquellos sectores o grupos que, guiados por prejuicios anacrónicos, han privado hasta ahora a la sociedad de los tangibles frutos que la apertura ha traído en todos los países donde se la ha impulsado con seriedad, bajo un marco legal que asegura los derechos de los consumidores frente a los posibles abusos de los operadores.

En este punto, es preciso reconocer que esta política deberá formar parte de una más amplia, que aborde el papel que aún desempeña el Estado en la producción de bienes y servicios, o, dicho quizás con una mayor precisión, el marco legal que rige la actuación estatal en esos ámbitos.

Ambas reformas deberán procesarse de modo paralelo, pero si las circunstancias aconsejaren el establecimiento de prioridades, es necesario concluir que en el sector de las Telecomunicaciones ya existe una alta competencia entre el operador público y varios privados, que terminará perjudicando gravemente a la empresa estatal si estas reformas no se implementan con urgencia.

### **3.1. La situación actual**

El Estado, a través de ANTEL explota, en régimen de monopolio, o de exclusividad legal, para recoger la sutileza de los vocablos incorporados en la legislación, los servicios básicos que comprenden la telefonía fija conmutada y de larga distancia nacional, además del servicio Ruralcel, que utilizando la



tecnología celular ofrece servicios de telefonía fija a la población asentada fuera de centros urbanos.

La telefonía celular y los servicios de transmisión de datos e Internet se ofrecen en competencia. Desde febrero de 2001, cuando se promulgó la ley 17.296, la telefonía de larga distancia internacional también se presta en un ambiente de competencia, aunque desde la derogación de los artículos de la citada norma que promovieron esa apertura no es posible otorgar nuevas licencias para dicho servicio.

El Proyecto de Presupuesto Quinquenal 2000-2004 propuso la desmonopolización gradual de algunos de los servicios que están en manos del Estado, en el marco de una política que apuntaba al reequilibrio de las cuentas públicas, apelando a reformas estructurales en la economía y desregulación y privatización parcial y gradual de los servicios públicos.

En el caso concreto de las telecomunicaciones, el 21 de febrero de 2001 se aprobó la ya mencionada Ley nº 17.296 (Ley de Presupuesto), que introdujo cambios en el sector, como la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), la desmonopolización de la telefonía de larga distancia internacional, así como algunas modificaciones en ANTEL que le permiten participar en otras sociedades públicas o privadas, nacionales o extranjeras para ofrecer servicios de telecomunicaciones excepto la telefonía básica en Uruguay que opera en exclusividad.

Además de la citada norma, el sector de las telecomunicaciones se rige por las siguientes disposiciones:

- Decreto-Ley 14.235 de 1974 de creación de ANTEL.
- Decreto-Ley 14.670 de 1977 que dicta las normas referentes a los servicios de radiodifusión.
- Decreto-Ley 15.094 de 1980 por la que se aprueba la coordinación del servicio móvil marítimo entre Uruguay, Argentina y Brasil.
- Decreto-Ley 15.262 de 1982 mediante la que Uruguay pasa a formar parte de INTELSAT.
- Ley 16.303 de 1992 por la que Uruguay firma el convenio con la UIT.
- Ley 16.642 de 1994 de coordinación de telefonía celular entre Uruguay, Brasil y Argentina.
- Ley 16.679 de 1994 para el acuerdo entre los países del Mercosur referente al servicio móvil celular.
- Ley 17.556 de setiembre de 2002 sobre prevención de conductas anticompetitivas.

- Ley 17.820 de setiembre de 2004 sobre Tasa de Control del Marco Regulatorio de Comunicaciones.
- Ley 17.930 de diciembre de 2005 Presupuesto Nacional Período 2005-2009 - arts. 194 a 198.
- Ley 18.046 de octubre de 2006 Rendición de Cuentas 2005 - arts. 109 a 116.
- Ley 18.159 de julio de 2007 Promoción y defensa de la competencia.
- Decreto 423/001 - Uso de Frecuencias Radioeléctricas.
- Decreto 442/001 - Reglamento de Interconexión y Sistema Multiprestador de Larga Distancia Internacional.
- Decreto 206/02 - Código de Ética del Regulador.
- Decreto 393/002 - Modificaciones al Reglamento de Interconexión Aprobado por Decreto N° 442/001.
- Decreto 114/003 - Reglamento de Administración y Control del Espectro Radioeléctrico.
- Decreto 115/003 - Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones.
- Decreto 155/005 - Competencias del Poder Ejecutivo en materia de comunicaciones y telecomunicaciones.
- Decreto 404/007 - Reglamentación de la Ley 18.159 de Promoción y Defensa de la Competencia.
- Decreto 42/008 - Estructura de la URSEC.

### **3.1.a. Telefonía básica**

Al fracasar los intentos de asociar a ANTEL con capitales privados en 1992, en el marco de la llamada “ley de empresas públicas”, el Directorio que asumió en 1995 decidió impulsar el desarrollo de las infraestructuras para tratar de solucionar algunos de los problemas entonces pendientes. Las nuevas medidas que se aplicaron durante el quinquenio 1995-99 tuvieron como objetivo clave eliminar la demanda insatisfecha, digitalizar toda la red y alcanzar altos niveles de penetración de los servicios.

Para llevar a cabo este plan de mejora de la infraestructura, ANTEL se asoció con proveedores de tecnología privados a través de un sistema denominado “leasing operativo” que consistía en el alquiler de equipos con opción a compra. Dicho alquiler tenía una duración de 5 años, durante los cuales la empresa proveedora se hacía cargo de estos recibiendo a cambio un porcentaje de los

ingresos derivados de los nuevos servicios hasta completar el precio pactado por los equipos.

De hecho, pese a la negativa popular a la asociación con capitales privados, las dificultades económicas de ANTEL llevaron a la empresa a recorrer un camino emparentado con el que había inspirado la reforma derogada.

Otro de los éxitos conseguidos fue la digitalización de toda la red. Desde 1997 Uruguay dispone de una red de conmutación y de transmisión totalmente digital, que incluye los radioenlaces y los sistemas superpuestos de fibra óptica en las principales vías del país.

La infraestructura actual, con algunas mejoras que deberán introducirse en el próximo período, constituye una excelente plataforma para que ANTEL pueda competir con éxito en el mercado de los servicios convergentes, en el que se van diluyendo las históricas diferencias entre los servicios de voz y datos.

### **3.1.b. Telefonía Larga Distancia Internacional**

El servicio de telefonía larga distancia internacional, prestado en exclusividad por ANTEL hasta la aprobación de Ley de Presupuestos de 2001, se encuentra actualmente en competencia.

Han obtenido la licencia otorgada por la URSEC para operar en este rubro las siguientes empresas:

- Aminet
- ANTEL
- Cálculo S.A
- Convergencia Uruguay S.A
- Dedicado S.A
- Districorp S.A
- Dofitel S.A
- Donimar S.A.
- GC SAC Argentina S.R.L.
- Infonexión S.A.
- Jorter S.A.
- Kelekom S.A.
- Mol S.A
- Telefónica Móviles de Uruguay S.A.
- Telephone 2 S.A
- Telineer S.A.
- Telstar S.A.
- Unete de Uruguay S.A.
- Uniotel S.A

Aún resta definir por parte de la URSEC un reglamento para habilitar el llamado sistema multiprestador de larga distancia internacional de selección por marcación, que permite al usuario discar un prefijo de tres números para

acceder al prestador del servicio de larga distancia de su preferencia. También deberá ser acordada una base de datos administrada por la URSEC destinada a evitar maniobras fraudulentas por parte de los usuarios.

### **3.1.c. Telefonía móvil celular**

El sistema de telecomunicaciones móviles en Uruguay se explota en régimen de competencia a través de tres operadores, ANCEL, división de telefonía móvil de la ANTEL, que surgió en el mercado en 1994, Movistar, actualmente propiedad de Telefónica de España, que comenzó a prestar el servicio en 1991 con el nombre comercial de Movicom, y Claro, propiedad del grupo mexicano América Móvil, que comenzó a operar en el año 2005 con el nombre de CTI.

### **3.1.d. Transmisión de datos e INTERNET**

El servicio de transmisión de datos fue el primero en prestarse en régimen de competencia en el país, habiendo alcanzado últimamente un gran desarrollo por la coexistencia de diversas tecnologías que permiten el acceso a Internet.

En efecto, es posible actualmente acceder a Internet a través de una conexión física a la red de ANTEL, pero también se ofrece en régimen de competencia la banda ancha móvil. Además, a través de la tecnología LMDS (Local Multipoint Distribution Service), es posible desplegar servicios fijos de voz, Internet y datos mediante una conexión de radio inalámbrica.

Los operadores que han recibido licencias para brindar este servicio son los siguientes:

- Trigosul S.A.
- Telstar S.A.
- Telefónica Móviles de Uruguay S.A.
- Rivizul S.A.
- Rinytel S.A.
- Odecar S.A.
- Megafix S.A.
- Enalur S.A.
- Diveo Uruguay S.A.
- Dedicado S.A.
- Betani S.A.

En el año 2005 la URSEC llamó a interesados para la adjudicación de licencias para brindar servicios de televisión para abonados en el departamento de Montevideo sobre redes de cable tecnológicamente actualizadas, con una estructura abierta que permita la convergencia de múltiples servicios de telecomunicaciones, con el propósito de desplegar, al menos, una nueva red convergente que permita la prestación de múltiples servicios a usuarios y consumidores.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo dejó sin efecto ese llamado, privando a los consumidores de una nueva oferta que hubiera permitido mejorar los servicios

y abaratar los precios, tal como ha ocurrido notoriamente con la telefonía celular.

### **3.2. Creación de la URSEC**

Las competencias en materia de regulación en telecomunicaciones fueron asignadas a la URSEC, creada como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo que se vincula a través del Ministerio de Industria y Energía, por la ley 17.296, de 21 de febrero del año 2001.

En la mencionada norma se definen como actividades de telecomunicaciones “toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

La actividad de la URSEC se regirá por la búsqueda de los siguientes objetivos:

- a. la extensión y universalización del acceso a los servicios que ellas implican;
- b. el fomento del nivel óptimo de inversión, para la prestación de los servicios en las condiciones que fije la regulación sectorial;
- c. la adecuada protección de los derechos de los usuarios y consumidores;
- d. la promoción de la libre competencia en la prestación, sin perjuicio de los monopolios y exclusividades legalmente dispuestos;
- e. la prestación igualitaria, con regularidad, continuidad y calidad de los servicios;
- f. la libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara y veraz; y
- g. la aplicación de tarifas que reflejan los costos económicos, en cuanto correspondiere.

La URSEC está dirigida por una Comisión integrada por tres miembros designados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, entre personas que, por sus antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño. Durarán seis años en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente, por igual período. (artículo. 75). Para ellos rige la prohibición de ser candidatos a cargos electivos hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese (artículo 79).

El artículo 86 establece expresamente los cometidos y poderes jurídicos de la URSEC en materia de servicios de telecomunicaciones, entre los que se destacan el asesoramiento al Poder Ejecutivo, la administración del espectro radioeléctrico, la protección de los derechos de usuarios y consumidores y el control de la instalación, el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados tanto por operadores públicos como privados.

### **3.3. Competencias del Poder Ejecutivo**

La ley establece, además, competencias directas al Poder Ejecutivo en materia de telecomunicaciones, enumeradas en el artículo 94:

- a. aprobar convenios con entidades extranjeras relativos al establecimiento de telecomunicaciones;
- b. autorizar el funcionamiento de estaciones de radiodifusión (AM, FM y TV abierta);
- c. autorizar genéricamente la asignación de frecuencias por parte de la URSEC para servicios diferentes a los del literal b) por la modalidad de subasta u otro procedimiento competitivo que determinará el reglamento que aprobará el Poder Ejecutivo;
- d. habilitar genéricamente la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones por particulares, estableciendo que no se requerirá autorización para brindarlos, sin perjuicio de la concesión de frecuencias u otros bienes escasos que pudieran requerirse; y
- e. fijar los precios que deberán abonar los concesionarios por la utilización o aprovechamiento de frecuencias radioeléctricas y demás bienes escasos necesarios para las telecomunicaciones, quedando exceptuados las estaciones de radiodifusión (AM, FM, TV abierta), manteniéndose para los mismos el régimen actualmente vigente;
- f. imponer las sanciones previstas en el literal d) cuando sea accesoria así como las previstas en los literales e) a g) del artículo 89.

### **3.4. Dirección Nacional de Telecomunicaciones**

La acumulación de funciones de asesoramiento al Poder Ejecutivo, que incluyen el diseño de una política general de comunicaciones, junto con las de regular el mercado y dictar reglamentos para hacerlo más eficiente y competitivo, llevaron a que a fines del año 2005 se resolviera la creación de la Dirección Nacional de Telecomunicaciones, dentro de la estructura del Ministerio de Industria y Energía, con la finalidad de centrarse exclusivamente en las tareas del diseño y la implementación de políticas (arts. 171 y siguientes de la ley 17.930)

Por razones que nunca fueron especificadas, a la fecha no se ha designado aún al titular de dicha Dirección, cargo previsto como Director Nacional de

Comunicaciones. Tampoco se ha reglamentado el texto legal, que a casi tres años de su promulgación permanece aún como “letra muerta”, privando así a un sector clave de la economía nacional de criterios orientadores y lineamientos que permitan sostener en el tiempo su vigorosa performance de los últimos años.

La necesidad de introducir reformas en el marco legal de la regulación, sin embargo, se hace cada vez más manifiesta, a la luz de la experiencia recogida hasta el presente. En tal sentido, resulta evidente que tareas tan disímiles como las de monitorear el espectro radioeléctrico, controlar la calidad de las telecomunicaciones, verificar las condiciones de una sana competencia entre los diferentes operadores, y diseñar las políticas generales para el sector, requieren de habilidades diferentes, así como de marcos normativos propios, que hacen aconsejable un rediseño institucional.

Orientan fuertemente en la misma dirección los acelerados cambios tecnológicos operados últimamente en el sector, que han pulverizado antiguos paradigmas basados en la diferenciación de los distintos servicios de telecomunicaciones. Bajo los avances de la llamada “convergencia”, las antiguas distinciones entre servicios que ofrecían voz, datos e imágenes hoy resultan obsoletas. Esto es así porque al compartir tecnologías y conocimientos similares, se ha ingresado a un terreno nuevo en el que es posible apreciar una base común de actividad, que trae aparejada necesariamente una visión más homogénea desde la Administración.

Hasta no hace mucho tiempo se podía pensar en redes diferentes, cuya interconexión o interacción estaban en el foco de la regulación. En la actualidad, los avances tecnológicos permiten hablar de una red única, a través de la cual se transportan información que puede asumir las características de voz, datos o video, según sea el caso.

La convergencia de redes debe permitir al usuario recibir una gran variedad de servicios de comunicaciones, información, y/o entretenimiento, con una calidad consistente sin importar su propia ubicación, los dispositivos utilizados o el medio físico por los que se transmite la información. De hecho, el acceso general a la “conectividad” deber ser una de metas a alcanzar en los próximos años, ya que la vida moderna requiere cada vez con más perentoriedad la conexión a la red de Internet, que acabará siendo dentro de no mucho tiempo un servicio tan “esencial” como ha llegado a ser la electricidad.

## **IV) ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS**

Con un territorio sin grandes accidentes geográficos, y una población concentrada básicamente en zonas urbanas, Uruguay fue un pionero en la región en asegurar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones. Algunos puntos aislados del territorio, o pequeños bolsones de población asentados en el sector rural profundo, fueron cubiertos en los últimos años con servicios de tipo inalámbrico.

A diferencia de otros países, donde la financiación de la extensión de estos servicios se realiza con subsidios provenientes de fondos públicos, Uruguay pudo tempranamente alcanzar esta cobertura gracias a las inversiones realizadas por ANTEL, que utilizó para esos fines fondos provenientes de subsidios cruzados, que si bien permitieron esta importante avance social, distorsionaron severamente su política tarifaria, recargando durante mucho tiempo con precios exorbitantes el costo a sus clientes de llamadas de larga distancia, tanto nacional como internacional.

La irrupción de nuevos servicios, que requieren transmisión de voz, datos y video sobre redes confiables y seguras, constituyen un desafío al que ANTEL no podrá responder con las armas del pasado, ya que las reglas de la competencia impiden que los operadores fijen precios por fuera de los que surgen del equilibrio del mercado, porque al hacerlo no solamente perderán clientes sino que serán sancionados por el regulador por realizar prácticas no admitidas.

En la región, la casi la totalidad –un 85 por ciento- de los países latinoamericanos ha emprendido estrategias encaminadas a incrementar el acceso a los servicios en zonas rurales o de bajo poder adquisitivo, a través de fondos para el financiamiento de proyectos de expansión de las infraestructuras. Por su parte otro 14 por ciento constituido por Cuba, Bolivia, y Panamá, ha optado por el establecimiento de obligaciones de Servicio Universal a cargo de los concesionarios del servicio.

Uruguay representa un caso atípico en la región, en el que sin un marco regulatorio previo, se logró la cobertura del servicio telefónico en todo el territorio nacional.

La estrategia adoptada por cada país responde a la estructura de su mercado de telecomunicaciones y de su nivel de competencia. En los mercados competitivos, el fondo de acceso universal busca fomentar las iniciativas de inversión privada en el desarrollo de proyectos de expansión, y en los que no lo son, es utilizado para financiar los proyectos de universalización ejecutados por el monopolista.

En cuanto a los recursos del fondo, sólo Chile, y México, han optado por que el fondo se constituya exclusivamente con fondos del erario público. Todos los



demás países han escogido un modelo de financiación privada a través del aporte de un porcentaje de los ingresos de los operadores, o un porcentaje de los tributos que estos pagan al estado por motivo de concesiones y gestiones administrativas.

República Dominicana, es el único caso donde son los propios usuarios a quienes corresponde hacer la contribución mediante el dos por ciento del monto total de sus facturas.

En el siguiente cuadro preparado por los servicios técnicos de la UIT se resume el sistema de financiación para el servicio universal en América Latina:

| Tabla 1: Estrategias de financiación del Servicio Universal en América Latina |     |                                    |   |          |  |  |
|---|-----|------------------------------------|---|----------|--|--|
| País  | N.C | Estrategia                         | Nombre  | Creación | Financiamiento   | Servicios  |
| Argentina   | C   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo Fiduciario del Acceso Universal* (FFSU)                           | *        | 1% ingresos de operadores  | Principalmente telefonía y en segunda instancia Internet |
| Bolivia   | M   | Obligaciones de Servicio Universal | Obligaciones de cobertura rural   | 1995     | A cargo de las concesionarias  | Telefonía  |
| Brasil  | C   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Universalización de los Servicios de Telecomunicaciones (FUST) | 2000     | 1% facturación de operadores   | Telefonía  |
| Chile   | P   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT)                     | 1994     | Fondos Públicos  | Telefonía e Internet                                     |
| Colombia  | P   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Comunicaciones   | 1999     | Fondos Públicos y Privados   | Telefonía e Internet                                     |
| Costa Rica  | M   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Servicio Universal de las Telecomunicaciones                   | **       | —  | —  |
| Cuba  | M   | Obligaciones de Servicio Universal | —   | 2003     | A cargo de ETECSA  | Telefonía e Intranet Nacional                            |
| Ecuador   | P   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo para el desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL)            | 2000     | 1% facturación de operadores   | Telefonía e Internet                                     |
| El Salvador   | C   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Inversión en Electricidad y Telefonía (FINET)                  | 1998     | Asignaciones de fondos públicos, 98.5% del producto obtenido por concesiones y otros trámites administrativos y parte del producto obtenido por concesiones sobre recursos energéticos | Telefonía y Electricidad                                 |
| Guatemala   | C   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo para el desarrollo de la telefonía (FONDETEL)                     | 1996     | 70% del producto de subastas de derechos de uso del espectro   | Telefonía  |
| Honduras  | M   | Carece de plan                     | —   | —        | —  | —  |
| México***   | C   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones (FCST)                  | 2002     | Fondos Públicos  | Telefonía****  |
| Nicaragua   | C   | Fondo de Servicio Universal        | Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)                        | 2004     | 20% de los ingresos de TELCOR  | Telefonía e Internet                                     |
| Panamá*****   | C   | Obligaciones de Servicio Universal | Obligaciones de Servicio universal                                      | 1997     | Hasta 2004 a cargo de Cable & Wireless quien tenía la exclusividad en la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones   | Telefonía  |

|                        |          |                                      |   |      |   |                      |
|------------------------|----------|--------------------------------------|---|------|---|----------------------|
| <b>Paraguay</b>        | <b>M</b> | Fondo de Servicio Universal          | Fondo de Servicios Universales                      | 1995 | 40% de los aportes de tasa por explotación comercial  | Telefonía e Internet |
| <b>Perú</b>            | <b>P</b> | Fondo de Servicio Universal          | Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)    | 1993 | 1% ingresos brutos facturados y percibidos de los operadores , asignaciones especiales de fondos públicos | Telefonía e Internet |
| <b>Rep. Dominicana</b> | <b>C</b> | Fondo de Servicio Universal          | Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) | 1998 | Recae sobre los usuarios. Pagan un 2% sobre el monto de sus facturas                                      | Telefonía e Internet |
| <b>Uruguay</b>         | <b>M</b> | No definida por un marco regulatorio | —   | —    | A cargo de ANTEL  | Telefonía e Internet |
| <b>Venezuela</b>       | <b>C</b> | Fondo de Servicio Universal          | Fondo de Servicio Universal (FSU)                   | 2000 | 1% de los ingresos brutos de los operadores   | Telefonía e Internet |

M=Monopolio;D=Duopolio;P=Competencia Parcial;C=Libre Competencia.Fuente: *ITU World Telecommunications Regulatory Database (Datos para 2004)*

\* Creado por el Decreto 764/2000 pero no constituido aún.

\*\* En proyecto. Sector de las Telecomunicaciones en proceso de reforma.

\*\*\* No es un fondo de acceso o servicio universal en sentido estricto. Se trata de un fondo temporal constituido por recursos públicos que se utilizó para la financiación de proyectos específicos.

\*\*\*\* Telefonía pública y residencial sobre redes con capacidad de transmisión de datos

\*\*\*\*\* En proyecto Ley de Servicio Universal

**Fuente de los Datos: Regulatel .**

**Tabla de elaboración propia**

**[www.regulatel.org](http://www.regulatel.org)**

El impacto de estas iniciativas de acceso universal ha sido extraordinario en Colombia, donde con el programa de telefonía rural comunitaria COMPARTEL se ha logrado extender la cobertura al 83 por ciento de las localidades rurales del país, convirtiéndose así junto a Chile y Uruguay que han alcanzado un 100 por ciento de cobertura, en líder regional en materia de acceso universal.

En Perú, con la ejecución de proyectos financiados por el fondo FITEL se ha logrado conectar a 6623 de las 75.000 (8.74 por ciento) de localidades rurales del país, reduciendo la distancia promedio a un teléfono público de 60 kms a 6 kms.

En el Ecuador donde se presenta uno de los índices más altos de pobreza de la región, y un 30 por ciento de la población habita en zonas rurales, se ha logrado llevar el servicio a 5000 (12,96 por ciento) localidades remotas que no contaban con servicio de telecomunicaciones, según establece un informe de la UIT, que se resume en el siguiente cuadro:

**Tabla 2: Indicadores del estado del acceso universal en Latinoamérica**

| País                | Año         | Localidades Rurales |                                |                                    | Población                |  |   |  |
|---------------------|-------------|---------------------|--------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--|---|--|
|                     |             | Número              | Número con Servicio telefónico | Porcentaje con servicio telefónico | Total de población rural | Porcentaje de población rural en el país | Población rural con acceso al servicio telefónico | Porcentaje de población rural con acceso al servicio |
| <b>Bolivia</b>      | <b>2005</b> | 29326               | 3876                           | 13.21                              | 3558841                  | 37.75                                    | 462649  | 13.21  |
| <b>Colombia</b>     | <b>2005</b> | 22000               | 17553                          | 83                                 | 12580955                 | 28                                       | 1063192   | 83   |
| <b>Chile</b>        | <b>2005</b> |                     | 6059                           |                                    | 2143751                  | 13.7                                     | 2143751   | 100  |
| <b>El Salvador</b>  |             |                     |                                |                                    | 2766223                  | 40                                       | 829866  | 30*  |
| <b>Guatemala</b>    | <b>2004</b> |                     | 2073                           |                                    | 6845629                  | 53.9                                     |   |  |
| <b>Honduras</b>     | <b>2004</b> | 4800                |                                |                                    | 3817100                  | 54.53                                    |   |  |
| <b>Mexico</b>       | <b>2005</b> | 199391              | 54099                          | 27.13                              | 26184352                 | 25.4                                     | 7103814   | 27.13  |
| <b>Nicaragua</b>    | <b>2005</b> | 10996               | 165                            | 1.5                                | 2686889                  | 49                                       | 40303   | 1.5  |
| <b>Panamá</b>       | <b>2005</b> | 11495               | 1262                           | 10.97                              | 1221961                  | 37.21                                    | 134049  | 10.97  |
| <b>Perú</b>         | <b>2005</b> | 75754               | 6623                           | 8.74                               | 7 650 338                | 27.37                                    | 658972  | 8.74   |
| <b>Uruguay</b>      | <b>2005</b> |                     |                                | 100                                | 215735                   | 6.52                                     | 215735  | 100  |
| <b>República D.</b> | <b>2005</b> |                     | 2250                           |                                    | 3258000                  | 36.2                                     | 3000000   | 92.08  |

Bolivia: Los datos sobre las localidades rurales provienen de la Superintendencia de Telecomunicaciones de Bolivia, Boletín Oficial Trimestral número 36, Septiembre de 2005. Disponible en: <http://www.sittel.gov.bo/Portals/0/publicaciones/BOLETIN36.pdf>. Los datos de Población fueron obtenidos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.

Colombia: Los datos sobre las localidades rurales provienen Ministerio de Comunicaciones, 3 años de gestión: Un país comunicado, Julio de 2005. Disponible en [http://www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/index.jsp?page=../mods/contenido/noticia\\_user\\_view&id=119](http://www.mincomunicaciones.gov.co/mincom/src/index.jsp?page=../mods/contenido/noticia_user_view&id=119). Los datos de población se obtuvieron del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Ecuador: Los datos sobre las localidades rurales fueron obtenidos Comisión Nacional de Telecomunicaciones Resumen Ejecutivo ANTEPROYECTO "K" Programa de Acceso a Telefonía e Internet para todos en la República del Ecuador. Disponible en [http://www.conatel.gov.ec/descargas/formatopdf/FODETEL/PROYECTOS/ANTEPROYECTO%20K\\_CARTERA%20DE%20PROYECTOS%20DEL%20FO DE TEL.p](http://www.conatel.gov.ec/descargas/formatopdf/FODETEL/PROYECTOS/ANTEPROYECTO%20K_CARTERA%20DE%20PROYECTOS%20DEL%20FO DE TEL.p).

El Salvador: Los datos de población fueron obtenidos de la Dirección General de Estadística y Censos.\*Aproximación basada en encuesta de hogares de propósitos múltiples 1995-2004

Honduras: Todos los datos fueron obtenidos de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones: Indicadores del Sector de Telecomunicaciones 2004.

Mexico: Datos referentes al total de localidades (urbanas y rurales) Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Panamá: Se consideraron rurales, las localidades con menos de 10000 habitantes. Fuente, regulatel V Encuentro de Corresponsales del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones. Los datos de población fueron obtenidos de la Dirección de Estadística y Censo.

Nicaragua: Fuente Regulatel V Encuentro de Corresponsales del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones.

Perú: Fuente Osiptel Instituto Nacional de Estadística e Informática Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950 - 2050 (Urbana y Rural 1970 - 2025)

Uruguay: Instituto Nacional de Estadística Ministerio de Defensa Nacional, memoria correspondiente al año 2001. Ver <http://www.presidencia.gub.uy/mem2001/info/MDN2001.htm#MDN7>

República dominicana: Se utilizaron datos de Indotel. Ver: [http://www.indotel.org.do/\(evkbbxnkdr5ddn55z0wunvjd\)/adjuntos/Libro-Tunez.pdf](http://www.indotel.org.do/(evkbbxnkdr5ddn55z0wunvjd)/adjuntos/Libro-Tunez.pdf)

#### **4.1. El futuro del acceso universal**

Con una problemática diferente al resto de la región, los retos que supone para Uruguay seguir avanzando en el acceso universal están ligados a la necesidad de expandir los nuevos servicios a toda la población en todo el territorio, sin distinción de ubicación geográfica ni de poder adquisitivo.

Las metas de universalización en la región cada vez apuntan más hacia la provisión igualitaria de servicios de voz y datos. Algunos países que ya han concluido sus metas de universalización en telefonía como Chile y Uruguay, han pasado a una nueva etapa de cara a proveer a todos por igual con infraestructuras de acceso a Internet, dice la UIT. Los demás países, han ido migrando al concepto de Acceso Universal que comprende los servicios de voz y datos, y han incluido a éstos últimos en sus planes de universalización.

Por otro lado, las nuevas tecnologías, especialmente las inalámbricas, están creando el potencial para un modelo eficiente de costes en éstos servicios. Las tecnologías inalámbricas Wi-Fi y WiMax están cambiando el cálculo económico de prestación del acceso universal. Las comunicaciones inalámbricas se perfilan como un elemento estratégico para alcanzar las metas de universalización, por lo que la UIT aconseja una mayor flexibilidad en el tema de las licencias, especialmente las de uso del espectro radioeléctrico.

En Bolivia la Superintendencia de Telecomunicaciones, ha propuesto recientemente implementación de normativa la liberación de tasas y derechos de uso y asignación de frecuencias del espectro para servicios rurales, con el fin de promover una mayor participación de proveedores en esas áreas. Por su parte en Brasil, Chile, Colombia y Perú las subastas públicas para la adjudicación de subsidios de acceso universal han sido adjudicadas a operadores que utilizan Vsat6, redes de comunicación por satélite que permiten el establecimiento de enlaces entre un gran número de estaciones remotas con antenas de pequeño tamaño (VSAT: Very Small Aperture Terminals) con una estación central normalmente llamada Hub.

El vertiginoso crecimiento del mercado móvil, ha convertido al celular en un elemento fundamental para la universalización y la reducción de la brecha digital. El descenso paulatino del coste de los terminales y la introducción de modalidades prepago, que permite adaptar el consumo a las posibilidades económicas del usuario, han generado un crecimiento extraordinario del mercado, y un impacto en la penetración de la telefonía en la región.

Resulta evidente, entonces, que el acceso universal tendrá grandes transformaciones en los próximos años, debido a las transformaciones tecnológicas que han permitido reducir los costos de infraestructura. Al mismo tiempo, las políticas regulatorias se están encaminando cada vez más a la promoción de incentivos a la inversión privada mediante la elaboración de marcos normativos que garantizan la rentabilidad de las inversiones, permitiendo a los proveedores decidir libremente el uso de las tecnologías menos costosas y más eficientes, con tarifas y cargos de interconexión diferenciados.

## **V) LAS OPORTUNIDADES QUE SE AVECINAN**

La agenda gubernamental para el sector de las Telecomunicaciones deberá poner el foco no solamente en las reformas al marco legal actual, sino en el diseño de nuevos instrumentos legales para aprovechar el formidable impulso que las nuevas tecnologías y la política de apertura, que ha podido sobrevivir a los embates de los sectores conservadores de la sociedad, han traído al país.

Esos cambios legales impulsarán aún más este dinámico sector, y generarán oportunidades laborales auténticas, que respondan a necesidades reales del mercado. Ese efecto se hará sentir, en el corto plazo, en el sector educativo, que tendrá una enorme presión social para capacitar a los jóvenes que la industria requerirá en el futuro cercano. Al mismo tiempo, terminará por desnudar uno de los mitos que aún subsisten sobre la supuesta calidad de la oferta educativa, sobre todo en el sector público, que se ha revelado insuficiente para atender la demanda extraordinaria de mano de obra requerida por emprendimientos de envergadura.

Basta citar dos ejemplos para ilustrar esta penosa realidad: la “importación” de expertos soldadores europeos que la empresa Botnia tuvo que traer al Uruguay para cumplir en tiempo y forma con el cronograma de instalación de su planta industrial en Fray Bentos, y la relocalización de algunos emprendimientos de la multinacional india Tata, que no pudo aumentar su presencia en Uruguay en sus centros de desarrollo de software por falta de profesionales capacitados.

### **5.1. Los “call center”**

Los centros para atender clientes vía telefónica, llamados “call center”, se han constituido en el mundo entero en los últimos años en uno de los medios favoritos de las empresas para sus tareas de marketing y para cubrir otras tareas inherentes a su actividad principal.

El abaratamiento de las comunicaciones telefónicas, sobre todo por la utilización de Internet como medio cada vez más difundido para el tráfico de voz, ha determinado que este tipo de empresas, que requieren altas dotaciones de personal, busquen mercados con recursos humanos capacitados para instalarse, ya que sus servicios se brindan al mundo entero o a escala continental o regional.

Actualmente se desempeñan en este sector unas 4.000 personas, que trabajan en unas 20 empresas, pero los promotores de estos emprendimientos confían en que las fuentes laborales se pueden multiplicar por tres en el marco de una política que promueva la actividad del sector, que se ha convertido en uno de los más dinámicos a la hora de reclutar trabajadores jóvenes y con habilidades en idiomas e informática.

Las empresas que han decidido instalarse en Uruguay, algunas de las cuales lo han hecho al amparo de la ley de zonas francas, se han beneficiado del

hecho de que miles de jóvenes tienen en nuestro país amplios conocimientos del idioma inglés. En particular, la posibilidad de aumentar el número de plazas ha despertado el interés de varias intendencias del interior, cuyos titulares han ofrecido amplias facilidades a las empresas para que se instalen allí.

Las empresas que operan en el país en algunos casos forman parte de grupos multinacionales especializados en este rubro, y, en otros, son el fruto de esfuerzos de empresarios locales que han visto en este sector amplias posibilidades de crecimiento.

Además de una reciente ley que otorga privacidad a los datos manejados por estas empresas, en línea con la exigencia planteada por mercados muy celosos con este tema tanto como la Unión Europea y los Estados Unidos, las empresas han planteado la necesidad de desplegar programas de capacitación para jóvenes, además de incentivos tributarios como los que existen para el sector en Argentina, Chile, Perú y Colombia.

### **5.1. La televisión digital**

Un año después de la decisión de adoptar el estándar europeo DBV-T para la televisión digital en el Uruguay, no se han registrado avances significativos en el campo de las anunciadas inversiones que la Unión Europea realizaría en Uruguay en reciprocidad por la decisión uruguaya favorable a sus intereses.

Este argumento había sido uno de los que se esgrimieron con mayor fuerza para explicar la temprana decisión uruguaya en la materia, que se inclinó por una norma diferente a la adoptada por Brasil (ISDB, japonesa), lo cual en los hechos frustró la posibilidad de una norma común para el MERCOSUR, como aconsejaban los operadores del sector.

El otro argumento utilizado al explicar la decisión fue el de liberación de espectro radioeléctrico para nuevos canales de televisión, ya que la norma europea permite que con los mismos recursos de espectro necesarios para la transmisión de un solo canal de televisión analógica, se pueden transmitir cuatro. Este argumento, sin embargo, fue relativizado este año por un integrante del Directorio de la URSEC, al señalar que la tendencia mundial que se observa privilegia la transmisión en alta definición, para lo cual se requiere la misma cantidad de espectro que usan los actuales operadores de canales abiertos.

Esto significa que, un año después de aquella decisión, aún se ignora si los planes oficiales contemplan otorgar una decena más de licencias para operar canales de tv digital, y se desconocen los emprendimientos concretos que formarán parte de la anunciada contrapartida europea.

De todos modos, el ingreso de Uruguay a la era de la televisión digital ofrece una excelente oportunidad para la industria local de las telecomunicaciones, tanto en el desarrollo de software específico para esta innovación tecnológica, como en el de contenidos de programación tanto para la televisión local como para la extranjera.

Esta oportunidad debe ser potenciada clarificando el alcance de la decisión adoptada sobre la norma europea, e involucrando a los operadores del sector y al ámbito académico para obtener el mayor provecho, ya que la carencia de personal calificado puede ser otra barrera que impida el crecimiento del sector.

### **5.3. Nuevas tendencias en la regulación**

La madurez alcanzada en el mercado de las telecomunicaciones, con una variada oferta de servicios brindados en competencia sobre múltiples redes, ha llevado a algunos teóricos de la regulación a nivel internacional a plantearse nuevos objetivos.

Se señala, así, que el énfasis debe ser puesto en alcanzar el objetivo de crear una industria de las telecomunicaciones estable y sostenida, sobre cuatro pilares:

- a) un marco regulatorio flexible, que establezca instrumentos fiscales y tarifarios, como impuestos específicos y nuevos esquemas para el pago de licencias, además de una tasa de interconexión de costo variable en función de la situación económica, para restablecer márgenes de rentabilidad adecuados;
- b) un nivel mínimo de incentivo competitivo, determinando las estructuras económicamente más viables de la industria, y estimulando la innovación tecnológica.
- c) Mecanismos de promoción industrial para el estímulo de la demanda y el apoyo al crecimiento productivo, en particular el acceso a banda ancha para educación, salud, administración pública e investigación.
- d) Creación de nuevas áreas de promoción industrial en el sector, con el desarrollo de nuevos productos en el área de aplicaciones de telecomunicaciones.

Estos nuevos parámetros llevarían a la redefinición de las políticas de telecomunicaciones y a la necesidad de repensar el posicionamiento del regulador, que dejaría de ser árbitro para pasar a ser formulador de políticas estatales, tratando de que las telecomunicaciones se vuelquen a estimular el crecimiento económico, sin que la difusión de las nuevas tecnologías incremente la desigualdad social.

Desde esta nueva perspectiva, el regulador deberá garantizar niveles de servicios adecuados, tasas de innovación tecnológica razonables, y la definición de una política de servicio universal tendiente a reducir la brecha digital.



### 5.3.a. El caso europeo

La nueva Autoridad Europea del Mercado de las Telecomunicaciones asumirá los desafíos que el avance tecnológico y el proceso de integración económica y política de Europa traen aparejados para ese gigantesco mercado.

Las ventajas de aprovechar las economías de escala que producen las inversiones en el sector, y la necesidad de utilizar racionalmente el recurso común y escaso del espectro radioeléctrico hacen aconsejable seguir de cerca el proceso de reforma que enfrenta el sector de la regulación en Europa.

El objetivo propuesto por la reforma es brindar mejores servicios y más baratos, estimulando la competencia transfronteriza.

El volumen de negocios anual del sector asciende a 649 000 millones de euros, de los que casi la mitad procede de las telecomunicaciones. El paquete de reformas de las telecomunicaciones supondrá unos servicios mejor regulados y más baratos de teléfono móvil, internet de banda ancha y televisión por cable en cualquier lugar de la UE.

Los principales puntos de las reformas son los siguientes:

- más derechos para los consumidores
- más posibilidades de elección gracias al aumento de la competencia entre operadores
- fomento de la inversión en la nueva infraestructura de comunicación al liberar radiofrecuencias para servicios inalámbricos de banda ancha
- garantía de independencia de los organismos nacionales de vigilancia de las telecomunicaciones, tanto respecto de los operadores dominantes como de los gobiernos
- más supervisión de los mercados desregulados, donde la competencia se ha ido introduciendo ya gracias a la apertura del mercado inducida por la UE
- mayor fiabilidad y seguridad de las redes de comunicaciones, especialmente ante los virus y otros ataques cibernéticos.

La nueva Autoridad Europea del Mercado de las Telecomunicaciones estará encargada de ayudar a la Comisión y a las entidades nacionales reguladoras de las telecomunicaciones. Su trabajo consistirá en garantizar unas condiciones de competencia equitativas y proteger a los consumidores de los 27 países de la UE.

Se ocupará de la competencia y de los problemas de seguridad de la red, y su primera tarea será la de armonizar la gestión de las radiofrecuencias para la banda ancha.

Esta importante reforma del mercado europeo de las telecomunicaciones ofrecerá a operadores y consumidores las ventajas que representa un mercado único de las telecomunicaciones en la UE. No obstante, primero deben aprobarla el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. Si todo va según lo previsto, a finales de 2010 puede estar incorporada en la legislación nacional.

## **VI) HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN URUGUAY**

El explosivo crecimiento del mercado de las telecomunicaciones en Uruguay, fruto directo de una política de apertura y de fomento de la competencia, ha diversificado la oferta de servicios a costos cada vez más accesibles para todos los estratos de la sociedad.

El actual nivel sólo puede ser superado si se profundizan las acertadas políticas seguidas hasta el momento, se modifican criterios todavía anclados en el pasado, y se diseña una nueva institucionalidad para el sector, que refleje y diferencie los tres roles en los que el Estado se desempeña actualmente en el área.

La visión que debe orientar este proceso tiene que centrarse en la necesidad de afianzar la inversión eficiente en infraestructuras, de modo de aumentar la competitividad internacional de las mismas, asegurando a los consumidores un mayor acceso a los servicios con el precio más bajo posible.

Un actor central de la nueva realidad es el fenómeno de la convergencia, que permite optimizar recursos en un ambiente de competencia, que asegura beneficios para los consumidores, al tiempo que alienta a las empresas a la innovación constante para atraer nuevos clientes sobre la base de una oferta cada vez más variada y atractiva de servicios.

Esta es la única vía, tal cual la prueba la realidad vivida en mercados más sofisticados, para que se desarrollen eficazmente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), piedra fundamental de la Sociedad de la Información que se presenta como el paradigma del siglo XXI.

### **6.1. Nivel rector**

El diseño de las políticas de telecomunicaciones, que constituyen el marco dentro del cual actúan los diversos actores del sector, es una materia reservada al Poder Ejecutivo, como responsable de fijar la estrategia estatal en este ámbito clave de la vida nacional.

Este criterio, pacíficamente aceptado a nivel internacional, encuentra en algunos casos la existencia de ministerios específicos de comunicaciones, y en

otros de subsecretarías especializadas, que funcionan en el ámbito de ministerios que asumen variadas competencias.

En el pasado uruguayo, el sector tuvo rango ministerial luego de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1966, cuando fue creado el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

En otros momentos de la vida nacional el sector estuvo bajo la órbita del Ministerio de Defensa Nacional, dentro de cuya estructura existía la Dirección Nacional de Comunicaciones.

En la actualidad la relación de la URSEC y de ANTEL con el Poder Ejecutivo se realiza a través del Ministerio de Industria y Energía, dentro del cual fue creada hace tres años una Dirección Nacional de Comunicaciones, que aún no está operativa.

Resulta prioritario poner en funcionamiento esa Dirección, de modo de deslindar completamente esa función rectora de la reguladora que lleva adelante la URSEC.

Para destacar la importancia estratégica que el sector ha adquirido en la economía nacional, quizás resulte procedente actualizar la denominación de dicha Secretaría de Estado, que pasaría a denominarse entonces **Ministerio de Industria, Energía y Comunicaciones**.

El mencionado cambio reflejaría adecuadamente la importancia política que se asigna al sector, y facilitaría el relacionamiento internacional del país en esta área, habitualmente con jerarquía ministerial.

## **6.2. Nivel regulador**

La función reguladora, que se vuelve imprescindible en un mercado en competencia, es ejercida en el ámbito internacional por entidades o agencias que actúan con independencia técnica, y generalmente también con autonomía política.

El caso uruguayo parece haber quedado a mitad de camino, ya que la URSEC fue prevista como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. En ese carácter asesora al Poder Ejecutivo y toma decisiones en el marco de atribuciones delegadas, que por esa misma razón pueden ser “avocadas” por el Poder Ejecutivo y ser modificadas sin posibilidad de que se abra una nueva instancia para dilucidar ese aparente conflicto.

Este peculiar status jurídico ha enfrentado en el pasado los criterios técnicos de la URSEC con los criterios políticos del Poder Ejecutivo, que en más de una ocasión ha dejado desairadas a las autoridades de la URSEC al rectificar decisiones de tipo técnico que ésta había tomado en el ejercicio de sus funciones como regulador.

Esta circunstancia introduce un elemento de inseguridad en el sector, y pone en duda la verdadera independencia del regulador, pieza clave en el diseño institucional de un mercado con múltiples operadores que compiten en la oferta de diversos servicios, y que aún no ha completado el proceso de la necesaria apertura total.

Por estas razones, se hace imperioso revisar la actual naturaleza jurídica de la URSEC, de modo de afianzar su rol eminentemente técnico y de árbitro de los posibles conflictos entre los operadores, o entre éstos y sus clientes. En tal sentido, debería legislarse en esta materia para dotar a la URSEC de un estatuto similar al de los entes autónomos, privilegiando la idoneidad y la experiencia de sus directores, que a partir de esta modificación legal deben recibir la venia del Senado por las mismas mayorías requeridas para integrar los directorios de los entes autónomos.

Resulta necesario, también, mantener para los directores de la URSEC la actual prohibición de postularse para cargos políticos electivos en el período de gobierno inmediatamente posterior a aquel en el que cesaron en sus funciones.

Del mismo modo, se entiende pertinente no modificar el plazo de seis años para el ejercicio del cargo de Director de la URSEC, ya que la no coincidencia de ese plazo con el de cinco años establecido para la duración del gobierno nacional contribuye a reafirmar la independencia del regulador, que no debe permanecer sujeto al ciclo político general del país.

Las modificaciones propuestas tienen el objetivo de dotar de mayor previsibilidad y estabilidad a la tarea reguladora, que resulta esencial para potenciar el crecimiento del sector de las telecomunicaciones.

### **6.3. Nivel operador**

Con un pasado de éxitos en la extensión del servicio telefónico a toda la población del país, que colocó a Uruguay a la vanguardia de los países que procuraron la universalización del servicio, ANTEL enfrenta desde hace años notorias dificultades para desempeñarse exitosamente en un mercado en competencia.

Hija del monopolio, ANTEL ha desplegado creatividad para no perder pie en un entorno competitivo en el que participan empresas que, en grandes números, pueden fácilmente multiplicar por cien el número de clientes que tiene la estatal uruguaya. Esta cifra ilustra con más elocuencia que ninguna otra las grandes ventajas de escala que esas empresas tienen para seguir aumentando su presencia en el mercado uruguayo, a cuyos consumidores han seducido con moderna tecnología, precios accesibles y adecuadas estrategias de marketing.

Con independencia de cualquier enfoque ideológico, es necesario reconocer que esa competencia ha favorecido a la sociedad uruguaya, y ha sido un poderoso llamado de atención para ANTEL, entre cuyo entramado directivo asoma ya la certidumbre de que una reforma es impostergable para sobrevivir

en este nuevo mundo donde no es posible dar por seguro ningún cliente ni ningún nivel de facturación.

Desde esta perspectiva, ajena a cualquier intento de autocomplacencia, se impone una actualización del marco legal, que permita superar el obsoleto decreto-ley 14.235 (julio 1974) por el que se creó ANTEL, y clarificar definitivamente el debate jurídico sobre el mantenimiento del monopolio, inútil barrera contra el avance tecnológico y absolutamente incompatible con el bienestar social.

Esa reforma legal debe tomar en cuenta que la telefonía tradicional ha dejado de ser el centro de gravedad de la actividad de ANTEL. Su futuro sólo puede asegurarse en la medida en que se cambie este enfoque, y se ponga el acento en la necesidad de ofrecer conectividad en un marco de tecnologías que van diluyendo las diferencias entre los distintos servicios de telecomunicaciones.

Esta perspectiva se alimenta de la evidencia innegable que nos muestra que el sector asiste desde comienzos del siglo XXI a la interconexión total a través de todo tipo de dispositivos, cada vez más compactos y eficientes, que ofrecen diversas prestaciones en voz, video y datos.

Debe avanzarse hacia la conformación dentro de ANTEL de un equipo de alta dirección de probada idoneidad y capacidad de liderazgo, que responda al único fin de aumentar la eficiencia de la empresa, dejando de lado la contaminación impuesta por anacrónicos enfoques políticos o ideológicos.

El esfuerzo debe ser realizado en forma conjunta con la plantilla de funcionarios, sin cuyo concurso leal y comprometido, en un marco de respeto al cliente y de clara identificación con los objetivos de la empresa, no sería posible alcanzar el éxito. Una claudicación en este ámbito hará inútil cualquier esfuerzo que se emprenda, y sellará definitivamente la suerte de ANTEL.

La primera señal de este nuevo rumbo debe provenir del propio sistema político, que al reconocer el carácter atípico de una empresa pública en competencia con gigantescas multinacionales, se aboque rápidamente a dar un marco legal que permita que esa competencia se pueda dar en igualdad de condiciones. De lo contrario, puede afirmarse desde ya que esa será una batalla perdida, en la cual resultaría obsceno volcar fondos públicos.