

PLAN DE APERTURA PARA EL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA

1. INTRODUCCION

- 1.1. Teniendo en cuenta el fin del período de exclusividad tanto de las COOPERATIVAS TELEFÓNICAS, en el servicio local, como de ENTEL S.A., en el servicio de larga distancia nacional e internacional, y la próxima apertura de los mercados de servicios públicos de telecomunicaciones a la competencia, el Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Telecomunicaciones contrataron una asesoría internacional para apoyar la definición de los lineamientos del plan de apertura integral del mercado de telecomunicaciones de Bolivia a partir de noviembre de 2001.
- 1.2. Igualmente, el Poder Ejecutivo y la Superintendencia de Telecomunicaciones han organizado y participado durante el año 2000 en varias consultas con los diferentes actores del sector y en varias reuniones de trabajo con ellos, a fin de conocer en detalle sus inquietudes y propuestas. En una de dichas reuniones técnicas fue expuesto el diagnóstico del sector, así como las principales fortalezas y debilidades que deberán ser tomadas en cuenta para el proceso de apertura que se avecina. Además desde el año 1999 la Superintendencia de Telecomunicaciones ha preparado el proceso de apertura con la elaboración y discusión de los proyectos de nuevos reglamentos de interconexión y régimen sancionatorio, así como de planes técnicos fundamentales, para el nuevo marco de competencia.
- 1.3. El Poder Ejecutivo dicta la política general del sector y las normas reglamentarias, para su aplicación por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones. A su vez, la Superintendencia de Telecomunicaciones es el ente regulador que tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: suscribir los contratos de concesión; controlar y coordinar el espectro electromagnético; elaborar y mantener los planes técnicos fundamentales; autorizar transferencias, cesiones, arrendamientos o cualquier acto de disponer de una concesión o licencia; y aprobar o rechazar las fusiones, adquisiciones o transferencia de acciones entre operadores que tengan como efecto establecer, promover y consolidar una posición dominante en algún mercado específico.
- 1.4. Durante la primera fase del proceso de reforma del sector iniciado en 1990 se ha obtenido una mejora sustancial en términos de expansión y calidad, utilizando como herramienta el privilegio de exclusividad en los servicios local y de larga distancia nacional e internacional, la cual finaliza en noviembre de 2001. La segunda fase de este proceso consiste en el establecimiento y desarrollo de la competencia, a través de la apertura de los mercados. Esto permitirá consolidar la reforma sectorial, reducir los precios y mejorar los indicadores claves de desarrollo del sector.
 - 1.4.1. El análisis de la situación en Bolivia, de las experiencias de la región y de otros países exitosos en el sector ha demostrado que:
 - a) Bolivia ha suscrito los compromisos de la OMC dentro del marco del acuerdo general de bienes y servicios y en particular el Acuerdo sobre Servicios Básicos de Telecomunicaciones;
 - b) El comportamiento del sector de telecomunicaciones es en general bueno; sin embargo, la cobertura de los hogares en el acceso a la red local es mucho más baja que la de otros sectores como agua y electricidad, y existen muchas poblaciones de menos de 350 habitantes que no tienen acceso a servicios de telecomunicaciones;

- c) El sector tiene altos precios de los servicios de larga distancia y local emergentes del régimen temporal de exclusividad;
- d) Existe baja eficiencia de las empresas, que a pesar de haber invertido mucho más que en el pasado, lo han hecho sin eficiencia económica para el sector o los consumidores;
- e) La experiencia de la región y de otros países del mundo demuestra que la integración vertical de un operador dominante antes de la apertura da como resultado un proceso de apertura y competencia nominal, muy lento y que sólo permite al inicio la entrada de pequeños operadores de nichos, mientras que la existencia de varios operadores de poder similar permite que la competencia sea más efectiva entre estos operadores y conduce a precios mucho más bajos;
- f) Una de las facultades más importantes de las entidades reguladoras en el mundo es el control de fusiones, adquisiciones y transferencias entre competidores, cuando alcancen poderes económicos y comerciales de mercado tan grandes que desestiman fuertemente las inversiones de los nuevos entrantes y limitan el desarrollo de la competencia, impiden la disminución de los precios y el mejoramiento de la calidad de servicio;
- g) La convergencia de servicios básicos de telecomunicaciones, radiodifusión y tecnologías de información, dentro de un solo sector común de las redes y servicios electrónicos, es una tendencia mundial que se traduce en la evolución de los marcos regulatorios;
- h) La experiencia de los países desarrollados y emergentes ha demostrado que la reventa de los servicios es uno de los medios más eficientes para la dinamización de la competencia en muchos segmentos del mercado (larga distancia, celular);
- i) La experiencia internacional demuestra que la competencia en los servicios y la reventa solo pueden desarrollarse de una manera efectiva si hay una competencia real de redes e infraestructuras, requiriendo incentivos a dichas inversiones, pero autorizando a otros a entrar en el mercado a través de la utilización de las infraestructuras existentes;
- j) Los planes y canastas de servicios orientados por criterios de mercadeo así como las ofertas de revendedores son numerosas, cambian frecuentemente y no permiten comprender fácilmente los precios pagados por el usuario de acuerdo a la estructura de su consumo; por ende, la regulación a través de topes de precios basados sobre canastas de estructuras fijas se hace compleja y cada vez más difícil.
- k) La experiencia de países exitosos en el sector demuestra que la competencia abierta promueve ofertas innovadoras del tipo de los paquetes que han permitido la explosión del servicio móvil celular como paquetes (sin o con cargos fijos) de precios únicos y sin diferenciación entre el local y la larga distancia nacional, diferentes tarjetas prepagadas o planes populares orientados a hogares de bajos ingresos;

2. PRINCIPIOS REGULATORIOS

- 2.1. El sector de telecomunicaciones boliviano presenta ciertas características que requieren ser mejoradas, en especial los precios de todos los servicios deben disminuir y la cobertura de los hogares requiere ser aumentada a través del aprovechamiento de la demanda que ha sido reprimida por los altos costos de acceso. La competencia es el instrumento a través del cual se obtendrán dichas mejoras, para lo cual las políticas se orientarán a establecer una estructura sectorial equilibrada de varios actores, que tenga

como prioridad generar un ambiente de competencia libre y leal, con el menor costo regulatorio posible. La reducción de todas las barreras legales y económicas a la entrada para los operadores eficientes es factor principal para obtener costos eficientes y utilidades adecuadas para todas las empresas – entrantes y las que se encuentran actualmente en el mercado. Con estas herramientas, finalmente se tendrá un sector de telecomunicaciones que contribuya sustancialmente a la eficiencia y competitividad de la economía boliviana, haciendo énfasis en la provisión de servicios a menores precios y de mejor calidad.

- 2.2. En todos los procesos de apertura realizados se ha evidenciado la mayor facilidad de tener competencia efectiva en el mercado de larga distancia; esto ha llevado a un cambio radical de la estructura del mercado, disminuyendo la participación de dicho servicio en el total de ingresos del sector, a medida que los precios del mismo decaen en algunos casos significativamente. Por otra parte, la competencia en el servicio de telefonía fija local se ha desarrollado lentamente; por ello, serán necesarias políticas orientadas a evitar la consolidación de situaciones monopolísticas, y promover la entrada de nuevos operadores con nuevas tecnologías, que permitan el rápido desarrollo de la infraestructura.
- 2.2.1. La Ley de Telecomunicaciones responde a la regulación de mercados abiertos. Sin embargo, es necesario que el Poder Ejecutivo proponga al Poder Legislativo en el corto plazo algunas modificaciones. Estas son, particularmente, la eliminación de la prohibición de los servicios de llamada revertida y la creación de un Fondo de Acceso y Servicio Universal (FASU), con vigencia a partir de noviembre de 2001.
- 2.2.2. La disminución significativa de los cargos de acceso e interconexión será una condición esencial para la competencia leal y eficiente, y la disminución de los precios. Los niveles de dichos cargos deberán estar de acuerdo con las mejores prácticas del mundo.

3. OBJETIVOS PRINCIPALES

- 3.1. Teniendo en cuenta el desarrollo de esta nueva y más importante fase de reforma del sector, se considera pertinente definir los objetivos del proceso, sobre los cuales girará la política sectorial de competencia:
 - a) Alcanzar el servicio universal en las áreas urbanas y el acceso universal en las áreas rurales, hasta por lo menos el promedio en la región sudamericana;
 - b) Mejorar la calidad del servicio y disminuir los precios de todos los servicios, y particularmente los de Larga Distancia para acercarlos lo más rápidamente posible a las mejores prácticas de la región; y
 - c) Fomentar la convergencia de los servicios para todos los consumidores e incrementar sustancialmente el acceso a la sociedad de la información y del conocimiento, a través de la red de Internet y su utilización democrática en Bolivia.
- 3.2. A continuación se indican los principios que orientan las políticas específicas para esta segunda fase de la reforma sectorial:

4. POLITICA SOBRE LIBRE Y LEAL COMPETENCIA EN TELECOMUNICACIONES

- 4.1. Las fusiones, adquisiciones y transferencias pueden permitir a todos los operadores entrar con más fuerza en mercados donde no operan en la actualidad por razón de privilegios de exclusividad local o de Larga Distancia. Eso será útil a los operadores

para rebalancear la estructura de su negocio y para fortalecerse por integración a grupos de mayor fuerza económica. Una flexibilidad de la estructura y de la fuerza económica de los operadores es necesaria.

- 4.2. Sin embargo, cuando estas fusiones, adquisiciones y transferencias puedan llegar a una concentración del 40% o más del total de las líneas fijas locales en servicio en el país por parte de una sola o un grupo de empresas económicamente relacionadas, la Superintendencia de Telecomunicaciones no deberá autorizar estas fusiones, adquisiciones o transferencias, de acuerdo al Artículo II, Título XI de la Ley de Telecomunicaciones y del artículo 18 de la Ley del SIRESE. Esta limitación se aplicará sólo durante los primeros cuatro (4) años a partir de la fecha de aprobación del presente plan.
- 4.3. Lo indicado en los puntos anteriores, se realizará sin menoscabo de la facultad general asignada a la Superintendencia de Telecomunicaciones durante y después del período de exclusividad.

5. POLITICA DE TARIFAS

- 5.1. La política de precios estará orientada por lo señalado en el Art. 21, Capítulo II de la Ley de Telecomunicaciones.
- 5.2. Para el servicio local de telecomunicaciones las tarifas a los consumidores en cada ASL no podrán ser diferentes por razones geográficas.
- 5.3. Para el servicio de larga distancia nacional los operadores no podrán discriminar a otros operadores a través de sus tarifas de elementos y servicios de apoyo como conmutación de tránsito, disponibilidad de espacio (cubicación) para la instalación de equipos, entre otros, y alquiler de circuitos. Adicionalmente, las tarifas a los consumidores en cada departamento no podrán ser diferentes por razones geográficas o del nivel de competencia existente.
- 5.4. No se requerirán descuentos mínimos para revendedores, pero será obligatoria la publicación de los tarifarios correspondientes para que se verifiquen las condiciones del mercado y la igualdad de tratamiento a todos los revendedores. Sin embargo, la Superintendencia de Telecomunicaciones podrá intervenir para verificar que los descuentos a los revendedores reflejan las economías de vender en la distribución y comercialización de sus servicios.

6. POLITICA DE OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, LICENCIAS Y REGISTROS.

- 6.1. La política de otorgamiento de concesiones, licencias y registros promoverá la competencia y el acceso al mercado, facilitando el desarrollo de nuevos servicios y tecnologías; fomentará la maximización de la inversión y uso eficiente del espectro electromagnético y de las infraestructuras existentes. De esta manera, esta política debe garantizar:
 - a) La transparencia, objetividad y no-discriminación;
 - b) La máxima simplificación administrativa y de celeridad en el otorgamiento de concesiones; y
 - c) La utilización de mecanismos competitivos para la asignación de recursos escasos, cuando la disponibilidad de frecuencias u otros recursos escasos como bloques de números o códigos de llamada limitan el número de operadores en un servicio y haya problemas de escasez frente a la disponibilidad de esos recursos.

- 6.2. A excepción de las solicitudes en curso, para la otorgación de concesiones y licencias para todos los servicios básicos de telecomunicaciones, la Superintendencia de Telecomunicaciones recibirá, hasta el 31 marzo de 2001, las solicitudes que contengan la información y documentación requeridas por el Reglamento vigente. A partir de esa fecha, se procederá a la otorgación directa, de aquellas solicitudes que habiendo cumplido los requisitos establecidos no requieran recursos escasos; y a la otorgación, mediante licitación, de aquellas solicitudes que habiendo cumplido los requisitos establecidos sí requieran recursos escasos. Adicionalmente, a partir del 31 de marzo de 2001 la Superintendencia de Telecomunicaciones recibirá nuevas solicitudes, las que serán sujetas a similar tratamiento, es decir, que aquellas que cumplan con los requisitos establecidos y que no requieran recursos escasos, serán otorgadas directamente, en tanto que, aquellas que cumplan con los requisitos establecidos y que requieran recursos escasos serán otorgadas mediante nuevas licitaciones.
- 6.3. En ejecución del presente Plan de Apertura, se autoriza a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 7 del Reglamento de la Ley Telecomunicaciones, otorgue concesiones bajo el procedimiento de licitación pública para la operación de Redes Públicas de Telecomunicaciones y la Provisión de Servicios de telecomunicaciones al Público. Igualmente, conforme con lo dispuesto en el artículo 14 del reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, se autoriza a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que aplique el procedimiento de otorgación directa de concesiones para la prestación de los siguientes servicios: servicio local de telecomunicaciones; servicio de larga distancia nacional; servicio de larga distancia internacional; servicio de teléfonos públicos; servicio de distribución de señales; servicio de transmisión de datos y servicio de reventa; en razón de que en tales servicios no existen restricciones en cuanto al número de proveedores. En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, la Superintendencia de Telecomunicaciones establecerá los requisitos técnicos, económicos y procedimentales para el otorgamiento de tales concesiones.
- 6.4. Las concesiones se otorgarán a los operadores que deseen brindar servicios públicos de telecomunicaciones a solicitud de parte, y constituyen un acto administrativo diferente de la asignación del espectro. Las concesiones que requieran espectro electromagnético para la prestación del servicio deberán obtener la licencia para el uso de dicho recurso. La asignación de espectro electromagnético y de otros recursos escasos se hará mediante mecanismos competitivos.
- 6.5. En adición a los requisitos específicos establecidos en el reglamento de la ley de telecomunicaciones y por un período de cuatro años, a partir de la aprobación del presente plan, el otorgamiento de concesiones, licencias y registros estará sujeto a:
- a) **Para todos los servicios de telecomunicaciones:** se requerirán condiciones mínimas de capacidad técnica y económica, incluyendo el uso eficiente de los recursos escasos.
 - b) **Para servicio de larga distancia nacional e internacional:** el concesionario deberá prestar este servicio concedido, ya sea con sus propias facilidades o de terceros, dentro de un plazo de 24 meses en las nueve ASL de las ciudades capitales de departamento y dentro de un plazo de 48 meses en todas las ASL de las ciudades de más de 10.000 habitantes; y, además, deberá poseer al menos un centro de conmutación propio. A este efecto y en el marco de lo establecido por la Ley de

Telecomunicaciones, la prestación de servicio comprende, en el tráfico internacional, la originación y terminación de las llamadas, en las ASL definidas anteriormente, terminadas u originadas en los demás países del mundo; y, en el tráfico nacional, la originación de las llamadas en las ASL definidas anteriormente, y su terminación en todas las demás poblaciones del país que cuenten con el servicio básico de telecomunicaciones.

c) Para servicio local: para el servicio local de telecomunicaciones el área mínima de concesión es el Área de Servicio Local (ASL) definida. Cada concesionario en una ASL tendrá la obligación de satisfacer las solicitudes de los consumidores dentro de la ASL, en los plazos que disponga la Superintendencia de Telecomunicaciones, ya sea a través de conexión directa, interconexión o desagregación del bucle local.

Los requisitos anteriores deberán ser respaldados con fianzas establecidas por contrato y/o reglamento.

- 6.6. Al otorgar concesiones, de acuerdo a la tendencia general de convergencia, se buscará lograr la provisión de múltiples servicios de manera integrada, bajo el concepto de prestador genérico de servicios integrados. Para estos casos, es necesario ser concesionario en cada servicio específico y cumplir los requisitos que en cada caso se haya comprometido en el contrato de concesión.
- 6.7. Los servicios de reventa en general serán incentivados. Además de lo definido por la normativa vigente, se entiende por servicio de reventa la posibilidad de que un concesionario compre un volumen al por mayor de tráfico y lo revenda al por menor. Se otorgarán concesiones de operación sin limitación a los revendedores puros, es decir, aquellos que no construyan infraestructura.

7. POLITICA DE INTERCONEXIÓN Y DE DESAGREGACION DE ELEMENTOS ESENCIALES.- La política de interconexión se establecerá en el reglamento de interconexión correspondiente.

8. POLÍTICA SOBRE EL ACCESO DEL USUARIO FINAL AL PORTADOR DE LARGA DISTANCIA.

- 8.1 El método de acceso del usuario final a los servicios de larga distancia se constituye en un factor primordial para el desarrollo de la competencia. Se aplicará en este caso, un sistema donde el principio de libertad de elección sea alcanzado a través de la existencia del método de selección del portador por discado, garantizando así un adecuado desarrollo de la competencia. Pasados seis (6) meses después del otorgamiento de la primera concesión a un nuevo entrante en el servicio de larga distancia nacional o internacional, todos los proveedores de servicios con acceso propio al usuario final deberán tener listos y operativos, a su costo, los elementos de hardware y software requeridos para el correcto funcionamiento del sistema de multiportador por discado en todo el país.
- 8.2 Antes de 1o. de julio del 2001, se realizará la asignación de códigos especiales, que podrán ser sorteados o licitados entre todos los concesionarios de servicios de larga distancia, incluyendo al establecido. El primer sorteo o licitación se efectuará, previa reglamentación de la Superintendencia de Telecomunicaciones, cuando al menos un nuevo concesionario de servicios de larga distancia comunicase a la Superintendencia de Telecomunicaciones la fecha de inicio de sus operaciones comerciales. El mismo

proceso será aplicable a todos los concesionarios que ingresen al mercado, con posterioridad.

- 8.3 La Superintendencia de Telecomunicaciones propondrá un reglamento para la libre elección del portador de tráfico fijo a los operadores móviles.
- 8.4 A los usuarios del servicio de teléfonos públicos, no les será aplicable el sistema de multiportador.

9. POLÍTICA SOBRE TASAS CONTABLES INTERNACIONALES.- La política establecida en el presente numeral tendrá aplicación a partir de la finalización del período de exclusividad del servicio de larga distancia nacional e internacional.

- 9.1. Los operadores tendrán la libertad para negociar la tasa contable o el costo de terminación, así como las relaciones de tráfico entrante-saliente a aplicar.
- 9.2. Los costos de terminación y las tasas contables deberán ser no discriminatorios, transparentes, y tender a costos. Cumpliendo con el principio de transparencia, los valores de los costos de terminación y las tasas contables vigentes serán públicos. Para tal efecto, las empresas operadoras están obligadas a entregar a la Superintendencia de Telecomunicaciones información de los costos y/o tasas negociadas con todos los operadores internacionales. La Superintendencia de Telecomunicaciones deberá tener a disposición del público la información histórica de las mismas.
- 9.3. En la medida que se tienda a arreglos de liquidación diferentes al Sistema de Tasas Contables Internacionales, los operadores deberán entregar a la Superintendencia de Telecomunicaciones la información sobre estos acuerdos, así como todas las estadísticas mensuales de tráfico internacional entrante y saliente.

10. POLITICA SOBRE ACCESO Y SERVICIO UNIVERSAL

- 10.1. Se entiende por Acceso Universal rural el acceso, en forma compartida, a los servicios de telecomunicaciones disponibles para la mayoría de los demás usuarios o de aquellos clasificados como de alto interés social. Dicho acceso se hará usualmente a través de la instalación de por lo menos una línea telefónica y un equipo terminal de acceso al público, ubicado a distancia o tiempo razonable y precio asequible.
- 10.2. Se entiende por Servicio Universal urbano la provisión, de manera individual, de los servicios de telecomunicaciones disponibles para la mayoría de los demás usuarios o de aquellos clasificados como de alto interés social. Dicha provisión se hará usualmente a través de la instalación de una línea telefónica en el hogar o negocio correspondiente, a precio asequible.
- 10.3. La provisión del acceso y servicio universal se promoverá y financiará mediante:
 - a) El nuevo Fondo de Acceso y Servicio Universal (FASU) que se propondrá crear al poder Legislativo;
 - b) Los fondos concesionales atribuidos por los bancos de Desarrollo y Fomento multilaterales y bilaterales al sector, a través del FASU; y
 - c) Las obligaciones contractuales fijadas mediante metas a los concesionarios existentes en los servicios local y de larga distancia.
- 10.4. La reglamentación para la utilización de los fondos del FASU estará establecida en el PRONTER universal y sus reglamentos.
- 10.5. En el proyecto de ley que se propondrá al Poder Legislativo, se incluirá el FASU, el cual estará integrado por los aportes de todos los proveedores de servicios de telecomunicaciones con excepción de los proveedores de servicios de radiodifusión.

Dichos aportes serán del 3,5% de los ingresos brutos totales del proveedor del servicio de telecomunicaciones, descontando los pagos a otros operadores en Bolivia, sujetos a este aporte, por concepto de servicios intermedios.

Para efectos de la financiación del servicio universal a las áreas de interés social en las áreas urbanas se utilizará como máximo el cincuenta por ciento (50%) de los recursos del FASU.

