



**MARCO DE APLICACIÓN DEL DOCUMENTO DE  
REFERENCIA DEL ACUERDO GENERAL  
SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS DE LA  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO**

*El presente documento fue preparado por varias compañías telefónicas locales miembros de la United States Telephone Association ("USTA"), a fin de establecer un marco viable para la aplicación del Documento de Referencia del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.*

## **LA USTA**

***El cometido de la United States Telephone Association consiste en promover la solidez del sector de la telefonía en todos sus aspectos, recopilar y distribuir información pertinente para el sector y servir de foro para el debate y la resolución de asuntos de interés común de sus compañías miembros.***

**La USTA, fundada hace cien años, es la mayor red de compañías telefónicas locales y compañías de telecomunicaciones. Cuenta con más de 1.200 miembros en todo el mundo.**

**United States Telephone Association  
1401 H Street, NW, Suite 600  
Washington, DC 20005-2164  
Teléfono: (202) 326-7300  
Fax: (202) 326-7333  
Internet: [www.usta.org](http://www.usta.org)**

## MARCO DE APLICACIÓN DEL DOCUMENTO DE REFERENCIA DEL GATS

### Presentación general

#### Objetivo

En el Documento de Referencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios ("GATS") se establecen las definiciones y los principios del marco regulatorio de los servicios básicos de telecomunicaciones, así como las funciones y el alcance de la entidad reguladora. El Documento de Referencia no obliga a los países a adoptar las disposiciones específicas de ninguna estructura regulatoria nacional, sino que en virtud de dicho instrumento los países se obligan a establecer un régimen abierto que promueva una corriente internacional de inversiones; a crear un entorno regulatorio en que todos los protagonistas sean tratados en forma equitativa, y a disponer lo necesario para que todas las obligaciones sociales se distribuyan de manera equitativa, sin perjuicio de la flexibilidad de su método de aplicación.

El objetivo del presente estudio consiste en aclarar mejor el Documento de Referencia, y ayudar a los países a aplicarlo en forma coherente a escala mundial. Estas pautas de aplicación fueron elaboradas por un amplio segmento de las compañías telefónicas locales miembros de la United States Telephone Association (USTA), que tomaron como base sus experiencias en el sector de las telecomunicaciones de los Estados Unidos, en que la competencia es cada vez mayor.

#### Contenido

En la Introducción se establece el contexto del estudio y se definen las funciones de la entidad reguladora. Ésta, para ser eficaz, debe gozar de autonomía, salvaguardar la competencia, promover un entorno adecuado para las inversiones y asegurar comunicaciones ininterrumpidas para los usuarios, en cuyo contexto cualquiera de ellos pueda comunicarse con cualquier otro, y asimismo debe garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones sociales.

Se proporcionan definiciones de los siguientes términos: usuarios, servicios esenciales y proveedores principales.

Se requieren procedimientos de cumplimiento de Salvaguardias de la Competencia, y la entidad reguladora debe tener atribuciones para hacer

## Marco de aplicación del Documento de Referencia del GATS

efectivo su cumplimiento. Además debe protegerse la información patentada, y la divulgación a otros proveedores de la información técnica y la información comercial pertinente debe realizarse en la medida en que ello sea necesario y en forma oportuna.

Interconexión--Es esencial, a los efectos de una efectiva competencia, que el acceso de los clientes a los proveedores de servicios de larga distancia y otros servicios sea realizado por la entidad que corresponda en función de condiciones no discriminatorias. Esto comprende la aplicación de normas y especificaciones técnicas, tarifas, niveles de calidad y acceso de usuarios finales de carácter no discriminatorio. Los servicios de interconexión deben prestarse en forma oportuna. Debe dejarse que el mercado establezca las tarifas, y las medidas de intervención regulatorias deben limitarse a las situaciones en que las fuerzas del mercado sean inadecuadas. Se enuncia una serie de condiciones como criterios de determinación de la necesidad de esas medidas de intervención.

En el documento se examina también la necesidad de que el público tenga acceso a los trámites de las negociaciones de interconexión; de acuerdos de interconexión dotados de transparencia, y de un ágil procedimiento de resolución de disputas, a cargo de un árbitro independiente.

Todo mecanismo de financiamiento de servicios universales debe ser explícito y neutral desde el punto de vista de la competencia, y debe orientarse a aquellos que de lo contrario no estarían en condiciones económicas de contratar el servicio.

La aprobación o denegación de licencias debe realizarse a través de un proceso al que tenga acceso el público.

La entidad reguladora debe gozar de independencia con respecto a la compañía regulada, y sobre ella no deben influir consideraciones políticas de corto plazo.

La asignación y el uso de los recursos escasos incluidas la asignación de frecuencias, la asignación de números y las servidumbres de paso deben realizarse en forma abierta y no discriminatoria.

## MARCO DE APLICACIÓN DEL DOCUMENTO DE REFERENCIA DEL GATS

### Introducción

La aceptación (total, o en parte considerable) del Documento de Referencia por 65 países miembros de la Organización Mundial de Comercio ("OMC"), el 15 de febrero de 1997, ha sido reconocida, con acierto, como uno de los aspectos más significativos del hito que representa el acuerdo de la OMC que amplió el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios ("GATS") a fin de dar cabida a los servicios básicos de telecomunicaciones. Su casi universal aceptación por parte de los países miembros de la OMC que asumieron compromisos sobre acceso al mercado en las negociaciones pone de manifiesto el reconocimiento generalizado de los hechos siguientes:

- Que la competencia en materia de telecomunicaciones es, a largo plazo, lo más beneficioso para los países que tratan de aprovechar el progreso de las comunicaciones y de la tecnología de la computación.
- Que esos compromisos son de escaso valor a menos que la competencia entre las compañías que vayan ingresando y las que ya operan se base en el principio de la equidad.

Las definiciones y los principios del marco regulatorio de los servicios básicos de telecomunicaciones estipulados en el Documento de Referencia reflejan también un consenso global en el sentido de que para realizar la transición a un sector de las telecomunicaciones competitivo viable no basta reducir las barreras jurídicas al ingreso de nuevos inversionistas extranjeros o nacionales y confiar totalmente en las fuerzas del mercado. La experiencia de muchos países pone de manifiesto que se requiere una entidad reguladora independiente para hacer realidad un tratamiento regulatorio justo y transparente de las compañías que están operando y los nuevos competidores, de modo de lograr para la sociedad los máximos beneficios posibles.

Distintos países se han encaminado por diferentes sendas hacia la meta de un sector de las telecomunicaciones competitivo. El acuerdo del GATS no tiene como objetivo que los países adopten un modelo u otro, sino más bien hacer que, sea cual fuere la senda hacia la competencia en materia de telecomunicaciones que elija un país, la estructura regulatoria lleve a que los competidores se beneficien en la máxima medida posible a través de reglas de juego justas y abiertas para todos y que, inclusive en un entorno de competencia, no se creen dificultades para que los ciudadanos se comuniquen mutuamente. Para poder cumplir sus cometidos en forma eficaz, la entidad reguladora debe guiarse por los siguientes principios referentes a su misión y a

su alcance:

- La entidad reguladora debe ser independiente: Como tiene que ser un centro de resolución de conflictos en beneficio del interés público, no debe existir ningún conflicto de intereses, aparente ni real. En particular, la entidad reguladora debe ser independiente frente a los operadores que ya están actuando.
- La entidad reguladora debe preservar la competencia en los casos en que ésta ya existe, y debe hacer posible una transición ordenada y justa hacia la competencia cuando una competencia eficiente serviría al interés público, pero aún no existe. Un requisito clave de la competencia es que quienes ingresan en el mercado puedan interconectarse con un proveedor de servicios ya existente en condiciones justas.
- La entidad reguladora debe garantizar comunicaciones ininterrumpidas para los usuarios, en cuyo contexto cualquiera de ellos pueda comunicarse con cualquier otro, sean cuales fueren el proveedor de servicios o la tecnología que se esté empleando.
- La entidad reguladora debe garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones sociales vigentes en forma neutra desde el punto de vista de la competencia.

Por encima de todo, las entidades reguladoras deben comprender que las decisiones que adopten representan mensajes para los inversionistas. Las decisiones sobre determinación de precios afectan a las evaluaciones de oportunidad, y los actos de las autoridades reguladoras pueden acelerar o desacelerar las negociaciones sobre interconexión. Dichas autoridades influyen sobre el entorno de las inversiones, al influir sobre el nivel de riesgo y de incertidumbre.

Finalmente, no existen motivos para regular un mercado totalmente abierto, que haya establecido principios de interconexión y que disponga de un mecanismo de resolución de disputas que realmente funcione. La meta es la competencia; no una regulación perfecta.

El Documento de Referencia del GATS no obliga a los países a adoptar ninguna disposición específica de la estructura reguladora de los EE.UU. ni de ningún otro país, sino que en virtud del mismo los países se obligan a crear un sistema abierto para promover una corriente internacional de inversiones, crear un entorno regulatorio en que todos los protagonistas sean tratados equitativamente, y a disponer lo necesario para que todas las obligaciones sociales se distribuyan de manera equitativa y, a la vez, que su cumplimiento se rija por un método flexible. El criterio de verificación del cumplimiento de esas metas no consiste en que las estructuras reguladoras posean determinada forma, sino en su contenido.

El Documento de Referencia establece definiciones y principios aplicables a esos requisitos clave. La finalidad de este documento consiste en lograr una mayor claridad para que puedan aplicarse a escala mundial en forma coherente. En el presente memorando se explica, sección por sección, el contenido del Documento de Referencia; el texto de cada sección del mismo aparece en negrilla y cursiva.

### **Definiciones**

***Por usuarios se entiende los consumidores de servicios y los proveedores de servicios.***

***Por servicios esenciales se entiende los servicios de una red o servicio de transmisión de telecomunicaciones públicas que:***

- (a) estén a cargo, en forma exclusiva o predominante, de un único proveedor o de un número reducido de ellos; y que***
- (b) por razones económicas o técnicas no puedan ser sustituidos a los efectos de la prestación de un servicio.***

***Se entiende por proveedor principal un proveedor que esté en condiciones de afectar sustancialmente las condiciones de participación (teniendo en cuenta el precio y la oferta) en el mercado de servicios de telecomunicaciones básicas de que se trate, a través de:***

- (a) el control de servicios esenciales, o***
- (b) la utilización de su posición en el mercado.***

**Usuarios:** La inclusión, en el concepto de usuarios, de los proveedores de servicios supone el reconocimiento del hecho de que los mismos son clientes de operadores de redes a los que compran servicios de transmisión y otros servicios de telecomunicaciones. Esos tipos de usuarios revenden, agregan valor a través del aporte de capacidad de procesamiento u otras capacidades, o crean nuevos servicios en combinación con sus propios servicios.

**Servicios esenciales:** Conforme a la legislación estadounidense, la doctrina de los servicios esenciales se ocupa de una modalidad especial de "negativa de negociar" que viola la prohibición de la Ley Antimonopolística Sherman sobre monopolización o tentativa de monopolización. Esta doctrina se aplica cuando una empresa (o un grupo de empresas que actúe como consorcio) posea control de mercado con respecto a determinado activo o recurso escaso, al que necesariamente deba existir acceso para que los competidores eficientes puedan entrar en competencia en función de las virtudes de sus productos en un mercado "descendente" (es decir minorista). Para ser esencial, el recurso no sólo debe ser útil, sino también necesario para la supervivencia de competidores eficientes que puedan mejorar el proceso competitivo en un mercado minorista. Los tribunales de justicia y los jurisconsultos han definido de diferentes maneras el concepto de "servicios esenciales". Por ejemplo en *MCI vs. AT&T* (MCI vs.

AT&T 708F.2<sup>nd</sup> 1081, No. 1132), el tribunal estableció que el demandante debe probar:

1. Que un monopolista controla el servicio esencial.
2. Que por no resultar práctico o razonable, el competidor no está en condiciones de establecer un servicio esencial idéntico.
3. Que se ha denegado a un competidor la utilización del servicio.
4. Que es factible proporcionar el servicio.

Otra posible definición de "servicio esencial", compilada a partir de varios fallos judiciales, requiere:

1. Que la compañía que pretende ingresar en el mercado no pueda operar eficazmente sin el recurso en cuestión.
2. Que no se disponga de un servicio distinto del que se desea y que, por no ser práctico o razonable, no se pueda establecer un servicio esencial o idéntico.

Proveedores principales: Se entiende por proveedores principales a las entidades que están en condiciones de ejercer poder de mercado en un mercado importante, por el hecho de que controlan servicios esenciales, o porque así lo pone de manifiesto su capacidad de elevar los precios y restringir la producción en un mercado importante. La proporción del mercado de una empresa no es, de por sí, la única circunstancia determinante de que la misma disponga de poder de mercado, y para establecer que un mercado es importante y determinar si determinada empresa está en condiciones de ejercer poder de mercado deben tenerse en cuenta otros factores, como la elasticidad de la demanda y de la oferta, las condiciones de ingreso, la existencia de competencia y de una regulación efectiva, y otras condiciones imperantes en el mercado.

#### **1. Salvaguardias de la competencia**

##### **1.1 Prevención de prácticas contrarias a la competencia en materia de telecomunicaciones**

***Deben mantenerse medidas apropiadas a los efectos de impedir que proveedores que, separada o conjuntamente, constituyan un proveedor principal, adopten o mantengan prácticas contrarias a la competencia.***

##### **1.2 Salvaguardias: Las prácticas contrarias a la competencia arriba referidas comprenderán, en especial:**

###### **(a) El otorgamiento de subsidios cruzados contrarios a la competencia.**

Prohibición de subsidios cruzados contrarios a la competencia Para que existan subsidios cruzados se requiere que un servicio se venda a un precio francamente superior al costo para respaldar el precio de un segundo servicio que se vende por debajo del costo. Los subsidios cruzados son motivo de preocupación por dos razones. Por una parte, incrementan los precios de los

productos y servicios que deben pagar los usuarios de los servicios que se ofrecen en régimen de monopolio, y por otra parte reducen a un nivel inferior al costo los precios de los servicios competitivos. El mero hecho de reducir los precios de los servicios competitivos y al mismo tiempo elevar los de los servicios menos competitivos no constituye un comportamiento contrario a la competencia: puede ser un mecanismo encaminado a mantener la neutralidad-ingreso durante el proceso de reordenación de las tarifas entre los servicios de larga distancia y locales de modo que reflejen con mayor fidelidad los costos básicos. Lo expresado puede aplicarse también en una dimensión geográfica, entre mercados urbanos objeto de competencia y mercados rurales en que la competencia es menor o no existe. Debe existir, no obstante, poder monopolístico para que pueda sostenerse que existen subsidios cruzados contrarios a la competencia.

Para hacer frente al problema de los subsidios cruzados se han utilizado diversos mecanismos. En el caso de la oferta de servicios, se ha recurrido a la separación estructural y contable. En el caso de los subsidios cruzados de dimensión geográfica, muchos países han mantenido el requisito de la aplicación de un promedio geográfico de tarifas para los "proveedores principales". Sea cual fuere el método por el que se opte, se requieren procedimientos de cumplimiento, por lo cual la entidad reguladora debe estar facultada para exigir la presentación de los datos que considere necesarios y para realizar auditorías periódicas.

***(b) La utilización de la información obtenida de competidores con resultados contrarios a la competencia.***

Protección de la información patentada: Cada uno de los operadores debe estar obligado a tratar como patentada toda la información obtenida de otros operadores como consecuencia del intercambio de información necesario para la realización de la interconexión. Debe brindarse protección a toda la información obtenida a través de la prestación de servicios a operadores no afiliados, incluidos los planes de negocios y comercialización de los competidores, las configuraciones de enlaces troncales, los datos de utilización pico, la arquitectura de redes y los tipos de equipos.

***(c) La omisión de poner a disposición de otros proveedores de servicios en forma oportuna información técnica con respecto a servicios esenciales e información comercialmente importante, que necesiten para prestar servicios.***

Revelación oportuna de información técnica y comercial Los proveedores principales están obligados a dar a conocer en forma oportuna la información técnica y otra información comercial pertinente que otros proveedores necesiten para prestar servicios. Por ejemplo, toda la información que afecte a la prestación de servicios enmarcados en acuerdos de interconexión y asignación de números debe proporcionarse en forma suficientemente detallada y con

suficiente anticipación como para que se disponga de tiempo adecuado para realizar todas las modificaciones que requiera la red.

## **2. Interconexión**

***2.1 Esta sección se aplica al enlace con los proveedores que aportan redes o servicios de transmisión de telecomunicaciones públicas para que los usuarios de un proveedor puedan comunicarse con usuarios de otro proveedor y obtener acceso a los servicios prestados por otro proveedor, cuando se han asumido compromisos específicos.***

### **2.2 Interconexión que debe asegurarse**

***Debe hacerse posible la interconexión con un proveedor principal en cualquier punto de la red en que ello sea técnicamente factible. Esa interconexión debe brindarse:***

***(a) En condiciones, conforme a estipulaciones (incluidas normas y especificaciones técnicas) y en un marco de tarifas no discriminatorias y de calidad no menor que la que se ofrece por servicios similares propios [del proveedor principal], o por los servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o las subsidiarias u otras afiliadas de la compañía de que se trate.***

Condiciones no discriminatorias de interconexión en cualquier punto de la red en que ello sea técnicamente factible: En la mayoría de los países, cuando no existen proveedores alternativos de redes locales de servicios de origenación de llamadas, el proveedor principal controla la infraestructura de redes ubicuas y es el medio principal a través del cual los usuarios finales pueden obtener acceso a los proveedores de servicios de larga distancia y de otros servicios. A los efectos de una competencia plena y equitativa es esencial que los clientes tengan acceso, en condiciones no discriminatorias, a proveedores de servicios de larga distancia y otros servicios suministrados por las empresas que estén operando,

La obligación de los proveedores principales de permitir que otros proveedores se interconecten "en cualquier punto de la red en que ello sea técnicamente factible" significa que la interconexión es uno de los servicios que se requieren para que otra compañía pueda conectarse con la red de la compañía que esté operando. A los efectos de la determinación de la "factibilidad técnica" deben tenerse en cuenta también los aspectos referentes a la eficiencia, para impedir que los competidores rivales, a fin de elevar los costos de un proveedor que ya esté operando, insistan en la celebración de acuerdos de interconexión de difícil cumplimiento (pero factibles) con tarifas que no ofrezcan remuneración alguna.

Normas y especificaciones técnicas no discriminatorias La capacidad técnica de realizar la interconexión en condiciones no discriminatorias exige la interoperabilidad de las redes, lograda a través de interconexiones dadas a conocer públicamente, estandarizadas y abiertas, que ofrezcan la misma

funcionalidad al tráfico de la compañía que pretende ingresar y al del proveedor principal.

Tarifas no discriminatorias: Las tarifas aplicadas a la interconexión de todos los operadores análogamente situados deben ser iguales, debiendo regir esta regla inclusive para las afiliadas y subsidiarias del proveedor principal. De manera similar, el principio de la no discriminación requiere la aplicación de las mismas tarifas a todos los acuerdos de interconexión equivalentes, independientemente del tipo de servicio que el operador de interconexión ofrezca y del tipo de operador de interconexión de que se trate.

No discriminación en cuanto a calidad: Desde el punto de vista cualitativo, la interconexión debe cumplir todas las condiciones de calidad y confiabilidad técnica y operativa estipuladas por los organismos reguladores, inclusive en materia de canalización y capacidad de carga máxima, que aplicaría el proveedor principal a su propio tráfico, a menos que se convengan mutuamente modificaciones específicas.

Acceso no discriminatorio de los usuarios finales: Para que los usuarios de un proveedor se puedan comunicar en forma ininterrumpida con usuarios de otro proveedor es necesario que los procedimientos de asignación de números y de discado se manejen en forma no discriminatoria. Los acuerdos de asignación de números deben permitir a todos los usuarios, existentes y potenciales, comunicarse ininterrumpidamente con otros usuarios, independientemente de la identidad de su proveedor local o de los proveedores intermedios, o de la tecnología que utilicen.

***(b) En forma oportuna, en condiciones, conforme a estipulaciones (incluidas normas y especificaciones técnicas) y con tarifas orientadas por los costos que sean transparentes, para cuya determinación se tenga razonablemente en cuenta la factibilidad económica, y suficientemente desaglomeradas, de modo que el proveedor no tenga que pagar componentes o instalaciones de la red que no necesite a los efectos del servicio que pretende prestar.***

Prestación oportuna de servicios de interconexión: Los proveedores principales tienen la posibilidad de demorar la prestación de servicios de interconexión a otros proveedores, lo que puede inhibir significativamente el desarrollo de la competencia. Para evitarlo debe establecerse un estricto cronograma de avance de las negociaciones.

Tarifas orientadas por los costos: A los efectos de la fijación de las tarifas, el principio regulador debe consistir en dejar librada al mercado, en la mayor medida posible, la determinación de las tarifas, y restringir las medidas de intervención regulatorias a las situaciones en que las fuerzas del mercado sean inadecuadas. Cuando en un mercado de telecomunicaciones (por ejemplo el mercado de servicios telefónicos locales) se hace posible la competencia desde un comienzo, el marco regulatorio no debe brindar a las nuevas compañías ni al

## Marco de aplicación del Documento de Referencia del GATS

proveedor principal ninguna ventaja neta en forma continua. Además, cuando existen fuerzas competitivas que restringen efectivamente los precios, ya no es útil regular esos precios, y la regulación debe reducirse o eliminarse.

En la medida en que se cumplan las condiciones siguientes, los proveedores principales deben poder establecer libremente estructuras de tarifas que correspondan a los principios de causación de costos y a las condiciones del mercado (por ejemplo la demanda de los usuarios, la competencia), sin que existan interferencias regulatorias adicionales en materia de precios:

1. La regulación debe dar lugar a precios exentos de subsidios; a precios que no sean depredadores, pero sin por ello impedir en modo alguno la reacción competitiva legítima de las empresas que operan en el mercado; no debe ser discriminatoria más allá de lo razonable, y debe poder mantenerse en el mercado, para lo cual será preciso tener en cuenta las presiones competitivas, las condiciones imperantes en materia de costos, las preferencias de los clientes y otros factores determinantes de precios sostenibles.
2. La regulación debe impedir una fijación de precios monopolísticos para los servicios que revisten interés público y con respecto a los cuales, a falta de regulación, una empresa de telecomunicaciones poseería considerable poder de mercado. Los clientes mayoristas y minoristas que no tengan a su disposición servicios de ese género alternativos deben ser protegidos frente a la aplicación de tarifas de nivel mayor que el razonable para esos servicios.
3. En los mercados en que existe un régimen de ingreso competitivo en algunos segmentos geográficos, pero no en todos, corresponde aplicar dos principios: debe impedirse la fijación de precios monopolísticos en segmentos del mercado en que no existan sustitutos a un servicio que se presta en interés público, y debe existir libertad de fijación de precios que conduzca a una paridad competitiva, en lo referente a las normas regulatorias, en relación con las empresas que operan en los segmentos del mercado en que existan alternativas.
4. Las normas de fijación de precios deben diseñarse de modo de promover el proceso de competencia mismo; no para favorecer o perjudicar a ningún grupo de competidores. Las normas de fijación de precios deben brindar flexibilidad. Deben hacer posible una legítima reacción competitiva de las empresas existentes en los mercados en que el ingreso se rige por la competencia. La flexibilidad en materia de fijación de precios es un componente importante del proceso de competitividad, y, por el mero hecho de existir, promueve el ingreso de empresas eficientes que están en condiciones de competir con las existentes en cuanto a precios y otras características referentes a los productos, a la calidad o al mercado.
5. Debe admitirse una amplia latitud para la determinación de los precios de los servicios al por menor de carácter optativo pero con respecto a los

cuales existan escasos sustitutos, o no existan ninguno. En este caso debe esperarse que el mercado mismo vigile el ejercicio del poder de mercado, lo que hace poco útil, o innecesario, regular los límites máximos de los precios de esos servicios.

6. La fijación de los precios de los insumos mayoristas debe basarse en normas de determinación de precios que representen adecuados mensajes en la materia para las compañías que puedan ingresar, y que fomenten en forma adecuada un ingreso eficiente e inversiones en infraestructura eficientes. Esto puede lograrse mediante una regla de determinación de precios como la bien conocida Regla de Determinación Eficiente de Precios de Componentes (ECPR, en sus siglas en inglés), conforme a la cual se deben tener en cuenta todos los costos unitarios directos, así como el costo de oportunidad (el costo de las alternativas no utilizadas), o las modificaciones que sufra el mismo. Cualquiera sea la norma de determinación de precios que se utilice, debe dar lugar a una recuperación total de costos.

Desaglomeración: Esta expresión puede vincularse con la determinación de los precios de una red, así como con la descomposición de una red en elementos independientes. En la primera de esas acepciones se refiere al requisito de que la empresa establezca precios independientes para los componentes de los servicios "ascendentes", en lugar de ofrecer exclusivamente un precio aglomerado para la totalidad del servicio, con lo cual pone a disposición de las empresas con las que compite en los mercados "descendentes" componentes desaglomerados. De ese modo se elimina la carga de tener que adquirir atributos que no se necesitan, o redundantes. Además, ese requisito ofrece protección contra el riesgo de ventas "vinculadas" contrarias a la competencia. El segundo aspecto se refiere al requisito de ofrecer componentes específicos de una red, lo que permitiría al usuario recombinar esos elementos de la red del modo que le sea necesario para ofrecer un servicio. Finalmente, el requisito de la desaglomeración no impide a la empresa ofrecer también conjuntos de servicios aglomerados o aplicar programas de comercialización conjunta.

***(c) Si se solicita, en puntos distintos de los puntos de terminación de redes ofrecidos a la mayoría de las compañías de interconexión, contra el pago de cargos que reflejen el costo de construcción de las instalaciones adicionales necesarias.***

Los cargos de toda interconexión personalizada que indiquen los reguladores o negocien las partes deberán compensar plenamente a las compañías de interconexión los costos en que deban incurrir.

### ***2.3 Revelación pública de los procedimientos de las negociaciones de interconexión.***

***Deben darse a conocer públicamente los procedimientos aplicables para la conexión a un proveedor principal.***

Divulgación pública de los procedimientos de interconexión El proceso a través del cual se llega a acuerdos de interconexión debe especificarse claramente, de modo que al establecer la interconexión todas las partes conozcan sus derechos y obligaciones. Esto comprende el establecimiento de marcos cronológicos de celebración de acuerdos, tiempos de respuesta para las solicitudes de información, normas sobre arbitraje y procedimientos de interposición y resolución de recursos.

Se recomienda a los gobiernos considerar la posibilidad de utilizar seminarios a nivel del sector, realizados bajo los auspicios de la entidad reguladora independiente, para establecer un enfoque de todo el sector en relación con las condiciones técnicas y comerciales de la interconexión. Los seminarios de ese tipo han dado resultados positivos en determinados estados de los Estados Unidos y en el Reino Unido.

#### **2.4 *Transparencia de los acuerdos de interconexión***

***Se garantiza que el proveedor principal dará a conocer públicamente sus acuerdos de interconexión o un acuerdo de interconexión de referencia.***

La divulgación pública de todos los precios y condiciones de la interconexión a las redes y servicios del proveedor principal promueve un tratamiento no discriminatorio. No obstante, la información patentada que se proporciona en el proceso que conduce a los acuerdos de interconexión debe ser objeto de una protección especialmente intensa para evitar la revelación no autorizada de datos, debiendo aplicarse severas sanciones en caso de infracción.

#### **2.5 Interconexión: Resolución de disputas**

***Todo proveedor de servicios que solicite la interconexión con un proveedor principal deberá poder acudir:***

- a) en cualquier momento, o***
- b) al cabo de un plazo razonable que haya sido dado a conocer públicamente, a un órgano interno independiente, que puede ser una entidad reguladora de las mencionadas en el párrafo 5, infra, a los efectos de la resolución de disputas referentes a condiciones, estipulaciones y tarifas apropiadas para la interconexión, dentro de un período razonable de tiempo, en la medida en que las mismas no hayan sido establecidos previamente.***

Posibilidad de acudir a un mecanismo de resolución de disputas Un ágil procedimiento de resolución de disputas a cargo de un árbitro independiente es esencial para que la compañía que pretenda ingresar no sea tomada como rehén por la compañía que ya esté operando, a través de demoras no razonables en materia de interconexión.

Necesidad de una entidad reguladora independiente: Especialmente en los países en que los tribunales de justicia no tienen mecanismos habituales o ágiles

de resolución de disputas, es esencial contar con una entidad reguladora independiente. Ésta deberá estar facultada para recoger datos e intervenir por iniciativa propia, y deberán asignársele cometidos claramente definidos, a fin de que pueda actuar en interés de los consumidores y favorecer la competencia. Esa entidad deberá estar facultada, además, para imponer sanciones cuando corresponda y para recomendar, habiendo observado el debido proceso, la revocación de licencias. Las atribuciones de la entidad reguladora deben definirse claramente, restringiéndose expresamente los límites de sus facultades de modo que el mercado sea controlado por la competencia; no por la regulación.

### **3. Servicios universales**

***Todo Miembro tiene derecho de definir el tipo de obligación de prestación de servicios universales que desee mantener. Esas obligaciones no serán consideradas en sí mismas como contrarias a la competencia, a condición de que se manejen en forma transparente, no discriminatoria y neutra desde el punto de vista de la competitividad y que no representen una carga innecesaria en relación con el tipo de servicio universal definido por el Miembro.***

Las políticas más eficaces a los efectos del cumplimiento de las obligaciones sociales son las que provocan la reducción del costo de la prestación de los servicios. Las fuerzas de la competencia, al fomentar la adopción, por parte de los operadores, de nuevas tecnologías alámbricas e inalámbricas, constituyen un factor positivo importante. Otros instrumentos de políticas consisten en la utilización de normas sobre incentivos, tales como topes máximos de precios (que cumplen la doble función de promover la reducción de los costos por parte del operador establecido y de brindar protección frente al abuso del poder de mercado en el período de transición).

Toda obligación de prestación de servicios universales debe cubrir exclusivamente el desnivel que exista entre: (1) lo que pueda permitirse pagar un usuario o un grupo de usuarios tomado como objetivo para que se cumplan las metas de política de abono a servicios universales, y (2) las tasas de los servicios sujetos a respaldo de servicios universales que habría que cobrar para cubrir los costos y ayudar a financiar los gastos indirectos de la empresa que presta los servicios.

Todo mecanismo de financiamiento de servicios universales debe ser neutro desde el punto de vista de la competitividad, no debiendo proporcionar ninguna ventaja, en materia de competencia, a ningún proveedor de servicios; debe orientarse hacia quienes, de lo contrario, no podrían abonarse a los servicios telefónicos, y debe promover una prestación eficiente de los servicios. Ningún mecanismo de financiamiento de servicios universales debería presentar sesgos en cuanto a los pagos que deban efectuarse al fondo ni a los retiros del mismo.

Los mecanismos encaminados a la prestación de servicios universales en forma sostenible en un entorno monopolístico no son adecuados en un entorno de

competencia. En especial, no deben establecerse mecanismos de respaldo implícitos para financiar servicios universales. Los mecanismos implícitos existentes deben eliminarse paulatinamente a través de un programa de establecimiento de un nuevo equilibrio. Todas las obligaciones de prestación de servicios universales deben financiarse a través de mecanismos explícitos.

#### **4. Divulgación pública de los criterios de otorgamiento de licencias**

***Cuando se requiere una licencia, deben darse a conocer públicamente:***

- (a) todos los criterios de otorgamiento de licencias y el período de tiempo que normalmente se requiere para llegar a una decisión referente a una solicitud de licencia, y***
- (b) las condiciones de cada licencia.***

***Deben darse a conocer al solicitante, si éste lo pide, las razones en que se funda la denegación de una licencia.***

Como salvaguardia frente a la expedición o denegación arbitraria de licencias, debe aplicarse un proceso abierto, que comprenda la publicación de todos los criterios en que deba basarse la decisión referente al otorgamiento de una licencia, el proceso de evaluación mismo y el plazo necesario para llegar a una decisión. La aprobación o denegación de una licencia debe ser acompañada por una resolución escrita y pública en que se establezcan las razones que lleven a seleccionar a determinados solicitantes o a rechazar una solicitud de licencia.

#### **5. Entidades reguladoras independientes**

***La entidad reguladora debe ser independiente de todo proveedor de servicios básicos de telecomunicaciones, y no debe ser responsable ante el mismo. Las decisiones y los procedimientos que apliquen las autoridades reguladoras deben ser imparciales con respecto a todos los participantes del mercado.***

Entidad reguladora independiente: Como la entidad reguladora debe ser un órgano de resolución de conflictos al servicio del interés público, es vital que no exista ningún conflicto de intereses: ni real ni aparente. Si, por una parte, es evidentemente esencial que esa entidad goce de independencia frente a las compañías que ya estén operando, para evitar conflictos de intereses con un protagonista principal en el mercado, no es tan obvia la necesidad de que sea independiente con respecto al Gobierno.

Evidentemente, toda entidad reguladora debe ser un organismo público. Su situación jurídica variará en función de las estructuras legales y constitucionales de los diferentes países. Pero en todos los casos deberá estar dotada de facultades claras y atribuciones conexas para hacer cumplir las normas, de modo que la vigencia de los principios de acceso abierto y decisiones no sesgadas no se vea socavada indebidamente por consideraciones políticas de

corto plazo. Debe establecerse un conjunto claro de cometidos y procedimientos estables y bien definidos, que sirva como patrón de las políticas y procedimientos. Si ello existe, reviste menos importancia el hecho de que la entidad reguladora dependa de un ministerio (como en India, por ejemplo) o sea un órgano independiente (como en los EE.UU. o en el Reino Unido, por ejemplo).

Emisión de mensajes económicos para los inversionistas Pese al requisito contenido en el Documento de Referencia, de que debe tratarse en forma imparcial a los diferentes operadores, las medidas adoptadas por los reguladores inevitablemente representan mensajes para los inversionistas en cuanto al ingreso al mercado, y por lo tanto deben adoptarse teniendo en cuenta ese hecho. Por ejemplo, si en determinado mercado se mantienen precios artificialmente bajos, las empresas no se sentirán inclinadas a ingresar e invertir en él. Por el contrario, las inversiones se orientarán hacia mercados más lucrativos, o hacia otros países. Análogamente, el precio que se establezca para un insumo tal como los servicios de interconexión definirá los incentivos para la realización inversiones eficientes en infraestructura. La fijación de precios correctos para los insumos esenciales promueve el ingreso de participantes eficientes, disuade a los ineficientes y representa mensajes correctos sobre precios, que estimulan las inversiones. Los precios excesivamente altos de los insumos disuaden inclusive a los potenciales nuevos participantes eficientes, y reducen los incentivos adecuados para quienes pudieran invertir en infraestructura. La fijación de precios injustificadamente bajos para los insumos promueve el ingreso de empresas que no han de invertir en sus propias instalaciones, y desplaza la demanda que podría ser atendida por empresas que cuenten con incentivos para invertir en infraestructura.

## **6. Asignación y uso de recursos escasos**

***Todo procedimiento de asignación y utilización de recursos escasos, tales como frecuencias, números y servidumbres de paso, deberá ser orientado por los principios de objetividad, oportunidad, transparencia y no discriminación. Se dará a conocer públicamente el estado corriente de las bandas de frecuencias asignadas, pero no será obligatorio identificar detalladamente las frecuencias asignadas a usos específicos del Estado.***

Asignación de frecuencias: El derecho de utilización del espectro de frecuencias para servicios públicos o privados debe otorgarse conforme a un proceso abierto, idéntico al aplicable a cualquier otra licencia.

Asignación de números: El sistema de asignación de números constituye un componente vital para que los usuarios puedan "hallar y ser hallados". Si esa posibilidad se reduce, se sacrifica el interés público supremo de contar con una red de comunicaciones ininterrumpidas, que permita a cualquiera comunicarse con cualquiera. Los recursos referentes a la asignación de números deben administrarse en forma equitativa y no discriminatoria; las normas de asignación de números deben ser elaboradas por un órgano neutral, en que tengan asiento

representantes de todos los segmentos del sector de las telecomunicaciones.

Servidumbres de paso: En la mayoría de los casos, cuando los operadores de servicios telefónicos nacionales construyeron sus sistemas, lo hicieron como organismos públicos. Ello les brindó acceso a tierras públicas y privadas en condiciones que normalmente no hubieran podido obtener los operadores privados. Sin embargo, la imposibilidad de las compañías que pretenden ingresar de obtener acceso a lugares de instalación de torres, salidas a vías de tránsito públicas y sendas peatonales, acceso a edificios y postes puede constituir un impedimento importante a la competencia. Las entidades reguladoras deben adoptar medidas encaminadas a evitar que esos legados del régimen de monopolio público impidan la creación de nuevas redes, para lo cual deberá brindarse a todos los operadores dotados de licencias un acceso no discriminatorio a las servidumbres de paso públicas.

No debe permitirse que el control de las servidumbres de paso privadas que cumplan los criterios que permiten designarlas como "servicios esenciales" se convierta en una barrera al ingreso de nuevos competidores. Debe brindarse a los nuevos proveedores de servicios un acceso equitativo, en condiciones razonables, a las servidumbres de paso controladas por proveedores principales.

Por otra parte, el acceso a inmuebles privados a los efectos de la creación de nuevas servidumbres de paso debería obtenerse a través de negociaciones privadas.