

CAMBIOS A LA LEY DE INFRAESTRUCTURA EN TELECOMUNICACIONES: UNA TIBIA SEÑAL

Por: Mario Zúñiga, vicepresidente de Contribuyentes por Respeto



Mucho se habla en estos días de la cuarta revolución digital y de la importancia que la tecnología, y en particular, el acceso a contenidos, servicios y aplicaciones vía internet, tienen y tendrán para la educación y el desarrollo. Sin embargo, si no estamos conectados, los peruanos solo veremos pasar el tren de esta revolución.

Hacia fines del 2014, más del 60% de los peruanos no contaba con acceso a internet. En el caso de las poblaciones vulnerables es mucho peor: sólo el 1.4% de los hogares indígenas cuenta con conexión (Gestión: “El Perú tiene que invertir US\$11,000 millones para cerrar la brecha digital, 24 de septiembre de 2014”).

Pero para estar conectados, necesitamos la infraestructura que da soporte a las redes. Según la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), para poder conectar a todos los peruanos a la telefonía e internet móvil es necesario pasar de las 10,000 antenas actuales a 40,000. La penetración de antenas, incluso en la ciudad de Lima, es demasiado baja si se compara con ciudades de otros países.

DENSIDAD DE ANTENAS EN CIUDADES

SELECCIONADAS

CIUDAD	NÚMERO DE ANTENAS POR MILLÓN DE HABITANTES
Tokio	10,112
Londres	3,783
California	3,240
Barcelona	1,707
Santiago	703
Lima y Callao	289

Fuente: Opensignal.com/FCC, Cellreception.com
Elaboración: AFIN

Estas antenas, como el lector comprenderá, no son instaladas sin más por las empresas de telecomunicaciones, sino que requieren una licencia. Y eso está bien. Las antenas podrían generar molestias y daños a los vecinos y es necesario que se haga un seguimiento a su instalación. El problema, sin embargo, es que las municipalidades, tanto en Lima como en provincias, imponen a los operadores enormes barreras burocráticas para otorgar estas licencias.

A diferencia de lo que uno podría intuir, el principal problema no es uno de carga procedimental excesiva de las municipalidades o de falta de recursos humanos (aunque no puede descartarse estos factores), sino de falta de voluntad política: simplemente, muchas municipalidades no quieren otorgar licencias para la instalación de nuevas antenas. Esto se debe a que los vecinos se oponen tajantemente a la instalación de antenas cerca de sus domicilios, ya sea por razones de ornato o de valor de los inmuebles, o por temores (infundados, como veremos más adelante) relativos a los supuestos riesgos a la salud que representarían las antenas.

Por ejemplo, según un informe de la gerencia de estudios económicos del Indecopi (Identificación de disposiciones de la Administración Pública que afectarían a la inversión privada en el sector de telecomunicaciones, enero del 2014), 10 de 21 municipalidades en las que se investigó ni siquiera contaban con un procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias de instalación de antenas.

SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

En el caso de las municipalidades que sí regulaban el procedimiento, además, las licencias frecuentemente tomaban demasiado tiempo o eran denegadas. Para eso, las municipalidades recurrían a la “estrategia” de solicitar a los administrados requisitos no contemplados en la Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones (Ley N°29022) y su reglamento.

Un estudio Contribuyentes por Respeto (*Las barreras políticas de la telefonía móvil*, octubre del 2014) determinó que de los once requisitos que normalmente solicitaban las municipalidades para emitir una licencia para instalar antenas, solo cinco resultaban realmente necesarios.

LA (APARENTE) SOLUCIÓN

A fin de eliminar las barreras burocráticas que dificultaban la expansión de la infraestructura de telecomunicaciones, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso y luego promulgó la Ley N°30228 en julio del 2014. El objetivo era agilizar los procedimientos administrativos para instalar infraestructura de telecomunicaciones.

La Ley fue un avance en la dirección correcta, principalmente porque i) enfatiza que los únicos requisitos que las municipalidades deben exigir a las empresas de telecomunicaciones para tramitar la autorización de instalación de una antena de telefonía móvil eran los establecidos en el artículo 12 del reglamento original de la Ley N°29022, de modo tal que las municipalidades no podían inventarse nuevos requisitos, y ii) contempla que en la aprobación automática de la autorización (es decir, cuando el operador cumple con todos los requisitos establecidos en la norma) el sello de recepción en la solicitud es suficiente para que se pueda iniciar la instalación de la infraestructura, claro está, con cargo a una revisión posterior por parte de la autoridad.

Ahora bien, la ley fue solo un avance porque establece un régimen “simplificado” de licencias automáticas meramente transitorio. ¿Por qué no hacer de éste un mecanismo permanente? La expansión de infraestructura no dejará de ser de vital importancia en el 2022 y nada indica que para ese ya habremos cerrado la brecha de infraestructura. En segundo lugar, la redacción de alguno de sus artículos permite que las municipalidades puedan remover antenas sobre la base de criterios muy subjetivos (por ejemplo, afectación del patrimonio paisajístico).

Además, el reglamento de la ley publicado en abril del 2015 tiene más requisitos que

su versión anterior. Entre estos requisitos está un innecesario instrumento de gestión ambiental (que para ser justos, se tramita de manera sencilla en la gran mayoría de casos), así como reglas de “mimetización” de las antenas cuya necesidad es discutible, al menos en la gran mayoría de casos.

La Tercera Disposición Complementaria Final, asimismo, contiene una peligrosa referencia a lineamientos que debe emitir el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para “ordenar el despliegue y reordenar la infraestructura de telecomunicaciones instalada”. Estos lineamientos deberían precisar que no resultan aplicables a infraestructura que ya cuenta con la debida autorización, y ser redactados de tal manera que no generen espacios de discrecionalidad para las municipalidades.

Pese a lo expuesto, la ley y el reglamento no son los principales problemas. Si bien muchas municipalidades se han adecuando a estos documentos, en la práctica muchas siguen imponiendo barreras ilegales e irracionales.

Resulta emblemático el caso de La Molina. La Ordenanza N°293, promulgada en setiembre de 2015, señala que se “adecúa” a la ley y al reglamento, pero contempla diversos requisitos adicionales en virtud de los cuales la municipalidad se niega a recibir solicitudes que cumplen con todos los requisitos requeridos por la ley y el reglamento. Por ejemplo, se regula que las antenas deben ubicarse solo en áreas de uso público y a una distancia mínima de 300 metros de otra instalación similar.

Estas disposiciones, además de exceder las competencias del municipio, ignoran aspectos técnicos del funcionamiento de las antenas de telefonía celular: es necesario que estén cerca una de la otra (son puntos de una misma red, que necesitan “conversar” entre ellos), además de contar con cierta altura para una adecuada recepción de la señal.

LECCIONES DE UNA TIBIA REFORMA

El cambio en la normativa concerniente a la instalación de antenas trae al menos dos enseñanzas. En primer lugar, pareciera que el enfoque al tratar de eliminar barreras burocráticas es “cortemos y simplifiquemos donde podamos”, como si se negociara con la burocracia qué espacios de poder se le pueden ir quitando. Creemos que ese no es el enfoque correcto.

Si queremos hacer una reforma simplificadora que tenga real impacto (tanto en el ámbito de la infraestructura de telecomunicaciones

como de toda la economía en general), el enfoque debe ser más atrevido. Repensemos los trámites administrativos desde cero. Pensemos en dónde las nuevas tecnologías hacen innecesario o más sencillo el papeleo y la supervisión. Pensemos cuál es el mínimo indispensable para garantizar la seguridad y el ornato (u otros valores o intereses que un régimen de licenciamiento debe proteger). Privilegiemos la supervisión ex post y aleatoria, al control previo y en todos los casos.

En segundo lugar, debe quedar claro que no es suficiente con identificar una falla legal o institucional y promover un cambio en la ley. Es necesario informar y convencer a los ciudadanos de la conveniencia de un determinado marco legal y hacer lo posible por desterrar sus miedos. Por ejemplo, en una encuesta de Datum del 2013, **53% de los encuestados consideró que las antenas generan daños a la salud de las personas, y 48% dijo creer que causan cáncer** (en el nivel socioeconómico A/B la cifra sube a 50%). Al respecto, hay que reconocer que el MTC viene informando a la ciudadanía que las antenas no hacen daño mediante la campaña “Antenas Buena Onda”.

También es necesario que el Poder Ejecutivo haga seguimiento al más alto nivel (por parte de los ministros o el propio presidente) a la norma en el Congreso, y a la elaboración del reglamento en los ministerios correspondientes. Incluso, el Ejecutivo debería visitar a las autoridades municipales para explicarles lo crucial que resulta expandir la infraestructura de telecomunicaciones y convencerlas.

La revolución digital y la sociedad de la información nos ofrecen múltiples posibilidades, pero muchos peruanos no tienen cómo aprovecharlas.

CONEXIÓN AL SERVICIO DE BANDA ANCHA POR QUINTIL DE INGRESOS (2014)

