

Telefonica

OSIPTEL
2017 NOV -2 AM 11: 38
RECIBIDO

19177-2017/55B01
Daniel Shimabukuro M.
Dirección de Regulación
Telefónica del Perú S.A.A.
Av. Arequipa 1155, Piso 8
Lima - Perú

TP-3377-AG-AER-17

Lima, 31 de octubre de 2017

Señor
Sergio Cifuentes Castañeda
Gerente General (e)
OSIPTEL
Presente.-

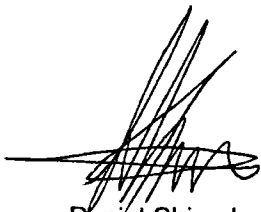
Ref.: Res. Consejo Directivo N° 111-2017

De nuestra consideración:

Nos dirigimos a usted, a fin de saludarlo, y, a la vez, hacer mención a la Resolución de la referencia, mediante la cual OSIPTEL publica para comentarios el "**Proyecto Normativo que modifica: (i) la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social; y (ii) la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados**".

En el marco de este proceso, nuestra representada cumple con presentar sus comentarios al proyecto dentro del plazo establecido, los mismos que solicitamos sean tomados en consideración al momento de aprobar la resolución final.

Sin otro en particular, agradecemos la atención brindada a la presente comunicación.



Daniel Shimabukuro M.

**Comentarios a la Resolución de Consejo Directivo N° 111-2017-
CD/OSIPTEL -**

“Proyecto Normativo que modifica: (i) la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social; y (ii) la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados”

ÍNDICE

- 1. La necesidad e importancia de la “Evaluación Posterior de la Regulaciones” para el desarrollo del mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social.**
 - 1.1. Importancia de contar con una política de “Evaluación Posterior de las Regulaciones” sobre la calidad regulatoria de las propuestas del regulador.
 - 1.2. Sobre el análisis de resultados de la implementación de una política regulatoria de Cargos Diferenciales en beneficio de las áreas rurales y lugares de preferente interés social.

- 2. La importancia de una correcta identificación y evidencia relevante del PROBLEMA en el mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social que incrementa la eficiencia y eficacia en la implementación de políticas regulatorias.**

- 3. Limitar las ALTERNATIVAS de solución sólo a analizar la necesidad de modificarla normativa actual, puede sesgar la discusión, en tanto asume que la misma - *per se*- ya viene solucionando el supuesto problema existente y por ello, no puede ser eliminada.**

- 4. Análisis de la propuesta de modificación normativa.**
 - 4.1. Modificación de cantidad de cargos.
 - 4.2. Mantener consistencia regulatoria.
 - 4.3. Considerar un ratio de diferenciación.

- 5. Comentarios a la metodología de ANÁLISIS MULTICRITERIO empleada para elegir las alternativas regulatorias a implementar.**

- 6. Conclusiones.**

1. La necesidad e importancia de la “Evaluación Posterior de la Regulaciones” para el desarrollo del mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social.

El origen de un marco regulatorio (regulación) se justifica ante la existencia de fallas de mercado y/o velar por el interés público. Para ello es necesaria la evidencia relevante sobre la existencia de un problema que la regulación intenta solucionar.

En tanto ello se plantea de manera ex ante, los retos y/o riesgos que afronta la regulación son muchos:

- Limitada información y posibilidad de predicción que generan un riesgo sobre si la regulación funcionará o no.
- Riesgo en el uso de estimaciones sobre lo que se espera sean los impactos de las regulaciones, los mismos se pueden sobrestimar o subestimar.
- Invertir en recursos (tiempo y dinero) públicos y privados que no tendrían los retornos positivos esperados.
- Afectación de la “discrecionalidad” del regulador para tomar medidas urgentes por posible manipulación política.

Esto implica en un inicio que el marco regulatorio cuando es propuesto esté dotado de racionalidad, en el entendido que debido a la generación de costos a los agentes en la sociedad, a razón de que modifican y/o restringen el comportamiento o conducta de los mismos, estos costos deben ser menores a los beneficios que se espera genere dicho marco en el bienestar social.

Sumado a ello, pero no menos importante, cuando la regulación ya exista, la misma sea sometida a una evaluación retrospectiva o “Evaluación Posterior” que permita identificar si dicha regulación necesita ser modificada, sustituida o eliminada, según el impacto que ha generado en los mercados.

La “Evaluación Posterior”, como lo indica Coglianesi (2013), implica:

“(…) mirar hacia atrás para ver si es que la regulación ha funcionado como fue planteada (...), entendiendo la palabra “funcionar” como la situación en la que existe alguna mejora en las condiciones del mundo como consecuencia de la intervención regulatoria”

[EL RESALTADO ES NUESTRO]

Lo indicado es de mucha relevancia, sobre todo en un contexto con objetivos de mejorar la calidad regulatoria como el que viene afrontando el PERÚ, debido a que cuando se plantea el marco regulatorio, los reguladores utilizan supuestos y predicciones para entender los impactos de lo que están proponiendo. Es decir, se encuentran ciegos respecto a lo que pasará a futuro con la propuesta regulatorias que se están implementando.

Los principales beneficios y/o atributos de tener políticas de “Evaluación Posterior” son los siguientes:

- Monitoreo de resultados de la implementación de la política regulatoria.
- Uso de información real (no supuestos ni predicciones).
- Complementa la evaluación sobre lo que se esperaba de la regulación realizada de manera ex ante.

- Es la mejor manera de verificar si es que la regulación debe ser modificada, eliminada o debe continuar.

1.1. Importancia de contar con una política de “Evaluación Posterior” de las regulaciones sobre la calidad regulatoria de las propuestas del regulador.

No contar con una política de “Evaluación Posterior” de las regulaciones implementadas resta en el objetivo de mejorar la calidad regulatoria, pues no se puede identificar:

- Si la regulación cumplió su propósito.
- Qué factores han influido en el cumplimiento de la regulación.
- Cuáles fueron los resultados que se han obtenido con la implementación de la regulación.
- Si los resultados obtenidos han sido consecuencia directa de la existencia de la regulación.
- Cuáles han sido los costos y los beneficios en los que se han incurridos para implementar la regulación.

Ello, no permite determinar la conveniencia, eficiencia y/o efectividad de la política regulatoria implementada, sumado a que afecta la rendición de cuentas y transparencia, aspectos que forman parte inherente del ciclo regulatorio de generación de regulaciones de calidad.

Ante la ausencia de una “Evaluación Posterior”, no se verifica que las regulaciones planteadas cumplan con lograr los cambios en el bienestar que se pretendía. No se lograría identificar si las regulaciones planteadas fueron efectivas, eficientes, coherentes y hubo cumplimiento de las mismas.

Al respecto, en el “Proyecto Normativo que modifica: (i) la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social; y (ii) la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados” (en adelante, “Proyecto de modificación de cargos diferenciados”, no se ha podido observar en el informe que sustenta el referido Proyecto¹ alguna evaluación acerca de:

- Si los objetivos de la política de cargos diferenciados se cumplió.
- Ante el no cumplimiento, cuál es la razón por qué no se cumplió.
- Es necesaria alguna modificación, sustitución, o la eliminación (desregulación) de la actual política de cargos diferenciados,
- Cuáles han sido los costos y beneficios de implementar la política de cargos diferenciados, etc.

¹ Informe N° 00164-GPRC/2017.

1.2. Sobre el análisis de los resultados de la implementación de una política regulatoria de cargos diferenciados en beneficio de las áreas rurales y lugares de preferente interés social

Es importante notar que de la revisión del informe² que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, no es posible determinar si los objetivos que se plasmaron en la política de cargos diferenciados en el año 2010, son relevantes y han sido satisfechos.

Así, no hay evidencia de que se haya realizado un Evaluación Posterior acerca de la regulación cargos diferenciados y si ello ha tenido algún acierto o desacierto en el desarrollo del mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y lugares de preferente interés social:

Como indica Osborne y Gaebler (1992):

“Si no mides resultados, no puedes distinguir entre éxito o fracaso”

Dicho ello, consideramos importante que en el informe que sustente la resolución final que cambie el escenario actual de la política regulatoria de cargos diferenciados se evalúe y evidencie de forma relevante si a partir de dicha regulación se ha podido cumplir con los objetivos que la sustentaron.

Esto es, según el informe N° 00164-GPRC/2017, la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados tienen por objetivos principales:

- Promover el desarrollo del servicio telefónico (modalidad de teléfonos públicos y de abonado) en áreas rurales y lugares de preferente interés social, reduciendo los costos de interconexión para dichos servicios a través de la aplicación de cargos diferenciados.
- Incentivar el incremento de las comunicaciones (entrantes y salientes) donde intervenga un operador rural, dinamizando dicho segmento de mercado y fomentando la expansión de la última milla en áreas rurales; y
- Coadyuvar a la reducción de la pobreza y a la mayor inclusión socioeconómica de las personas en áreas rurales y lugares de preferente interés social.

Esto sería un paso previo y muy importante para plantear modificaciones o eliminaciones en la actual política de cargos diferenciados, pues permitirá direccionar los esfuerzos regulatorios hacia regulaciones que tengan un real impacto en eficiencia y eficacia.

En principio, de lo que se puede observar de los gráficos incluidos en el informe N° 00164-GPRC/2017, es que el uso de las telecomunicaciones del servicio telefónico (modalidad de teléfonos públicos y de abonado) en zonas rurales y lugares de preferente interés social, quienes son las beneficiarias de la diferenciación rural de los cargos de interconexión, se ha venido reduciendo drásticamente en términos de tráfico, siendo la situación actual una muy diferente a la existente en el 2010.

De la misma forma, el porcentaje de hogares en áreas rurales que tienen teléfono fijo se ha reducido en el periodo comprendido entre el 2010 y el 2015³, periodo en el que se ha implementado la actual política de cargos diferenciados, reduciéndose de 2.1% a 1.6% la cantidad de hogares, respectivamente.

² *Ibíd.*

³ Gráfico N° 03 y Cuadro N° 01 del Informe N° 00164-GPRC/2017.

Esto es el resultado del actual contexto de mercado de las telecomunicaciones en el Perú, donde las comunicaciones fijas han sido sustituidas por las comunicaciones móviles a través de la creciente penetración del servicio de telefonía móvil.

Respecto a ello, es de importante necesidad solicitar respetuosamente al regulador realice una "Evaluación Posterior" de la actual política regulatoria de cargos diferenciados, en relación al cumplimiento de sus objetivos para determinar la eficacia, eficiencia, coherencia y cumplimiento de la misma, siendo importante se haga dicha evaluación de forma previa a plantear cualquier modificación normativa/regulatoria a la actual política regulatoria. Ello, en aras de contribuir al objetivo país de mejorar la calidad regulatoria del marco regulatorio existente.

Solicitamos se incluya en dicha evaluación las variables y/o indicadores de medición del cumplimiento de los objetivos de la política de cargos diferenciados, así como cuáles han sido los costos y beneficios de la implementación de la misma desde que se implementó por primera en el 2010 (p.e. ¿cuáles han sido los impactos del ahorro generado por los cargos diferenciados en el desarrollo de las telecomunicaciones rurales?).

Adicional a ello, es importante que el regulador analice y evalúe el impacto de diversas variables (no relacionadas con la política de cargos diferenciados) que también vienen afectando el ahorro e incrementando los costos de los operadores rurales, no compatibles con las fallas de mercado que el regulador busca reducir, tales como son: el número de multas y/o obligaciones regulatorias excesivas, entre otras variables, las cuales no permiten al operador rural continuar con el despliegue de infraestructura, a fin de incrementar cobertura y número de conexiones, mejorar calidad del servicio; lo cual sumado a las dificultades técnicas que surgen en el despliegue de infraestructura en un área rural, que como es de conocimiento del regulador es más compleja que en el área urbana, incrementan la complejidad del desarrollo de las telecomunicaciones en zonas rurales.

2. La importancia de una correcta identificación y evidencia relevante del PROBLEMA en el mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social que incrementa la eficiencia y eficacia en la implementación de políticas regulatorias.

La correcta identificación del problema es un paso importante presente en la elaboración de políticas públicas, su correcto planteamiento e identificación permitirá la evaluación de las soluciones más acertadas al mismo, a fin de reducir las brechas y/o mejorar el bienestar social que se busca alcanzar a través de la aplicación de este tipo de políticas. Al no efectuar un correcto planteamiento del problema, la eficacia de la política económica se verá reducida o será casi nula.

Al respecto, en la “Exposición de Motivos” del informe, el regulador señala que la problemática actual identificada que motiva la elaboración de la modificación en la normativa actual es la siguiente:

- “
- *El ahorro rural generado por la diferencia de algunos cargos de interconexión, no justifica los costos involucrados que los administrados incurren en el procedimiento anual de diferenciación de cargos, y en los procesos de liquidación mensual.*
 - *La discrepancia provocada entre operadores por la liquidación de cargos de interconexión diferenciados se aleja del criterio definido en la regulación específica que determinó el cargo de interconexión tope (cargos de interconexión diferenciados NO RECÍPROCOS que corresponden a cargos de interconexión tope RECÍPROCOS).*
 - *Necesidad de un Ratio de Diferenciación que considere un “indicador de acceso” que refleje de manera más cercana la brecha que se desea cerrar con la aplicación de cargos de interconexión diferenciados, considerando que ahora OSIPTEL dispone de fuentes primarias de información (“Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones – ERESTEL llevada a cabo por el OSIPTEL).”*

Acorde a lo señalado por el regulador, la problemática actual se encuentra resumida básicamente en los 3 puntos antes mencionados y la misma está relacionado con el nivel de ahorro generado a los operadores rurales y las discrepancias generadas en el proceso de liquidación de los referidos cargos diferenciados, siendo que el incremento del ahorro del operador rural coadyuvará a cerrar la brecha de “acceso rural”, siendo esto último lo que se persigue.

En contraste con lo anterior, consideramos que el problema señalado en el proyecto bajo comentarios no ha sido claramente definido e identificado en su relación con ser un aspecto restrictivo del crecimiento de la telefonía en las zonas rurales o de preferente interés social (falla de mercado); pues lo que se indica hace sólo referencia a la problemática de la metodología vigente de cargos diferenciados.

En ese sentido, darle solución al mismo no necesariamente coadyuvará al cumplimiento de los objetivos de política pública inicialmente planteados (siendo que según lo señalado en el

informe⁴ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, los objetivos de política pública siguen siendo los mismos). Respecto a ello, cabe preguntarse si el problema realmente es la reducción del ahorro de las empresas rurales, y si incrementar dicho ahorro solucionará la brecha rural y con ello permitir el desarrollo del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social.

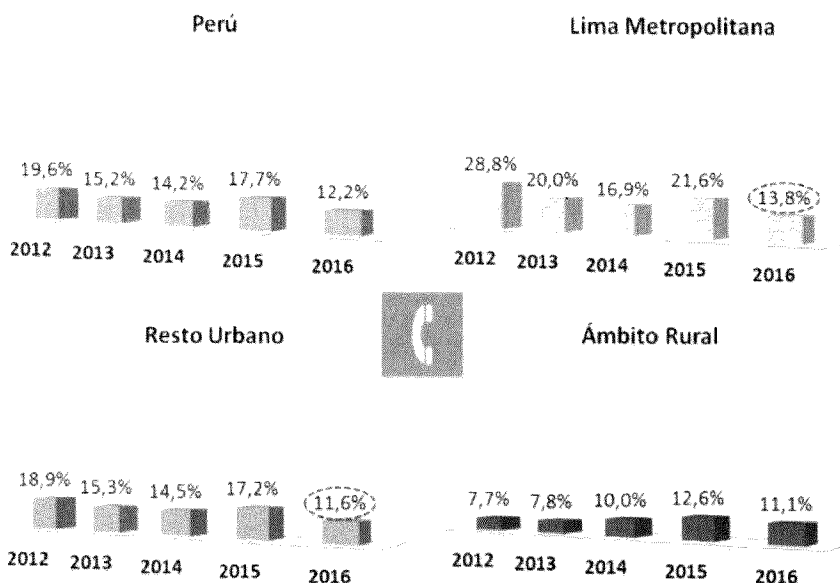
Asimismo, en relación a los objetivos de política pública relacionados con la diferenciación de cargos, planteados por el regulador en el 2010, sugerimos respetuosamente al regulador que los mismos sean definidos de forma más específica en relación a lo que se persigue. Ello ya que no existe claridad respecto a lo que se busca respecto al desarrollo del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social: ¿niveles de cobertura, número de accesos rurales, mayor duración de llamadas con origen y/o destino rural, etc.?

Sobre el particular, consideramos importante que el regulador realice un análisis más exhaustivo de la falla de mercado que busca corregir y si todos los objetivos de política pública planteados en el 2010 deben seguir siendo válidos hoy. Al respecto, habría que analizar también si en la actualidad es necesario incrementar el número, duración y tráfico de llamadas con origen y/o destino rural, en un contexto en el que, como bien señala el regulador, la telefonía móvil ha venido sustituyendo gran parte el uso de la telefonía rural.

Al respecto, según la ERESTEL 2016, el nivel de acceso de personas que usan TUP rural es de 11.1%, mientras que el nivel de acceso de personas a la telefonía móvil en el ámbito rural es de 67.5%. Asimismo, mientras que el número de hogares con acceso a telefonía fija rural en el 2016 es de 2.2% (decreciendo en el tiempo), el número de hogares con acceso a la telefonía móvil en el ámbito rural es de 91.5%. Ello muestra que el acceso de la telefonía móvil al 2016 es más de 4 veces mayor que la telefonía fija rural en las modalidades de abonado y TUP:

Gráfico 1.

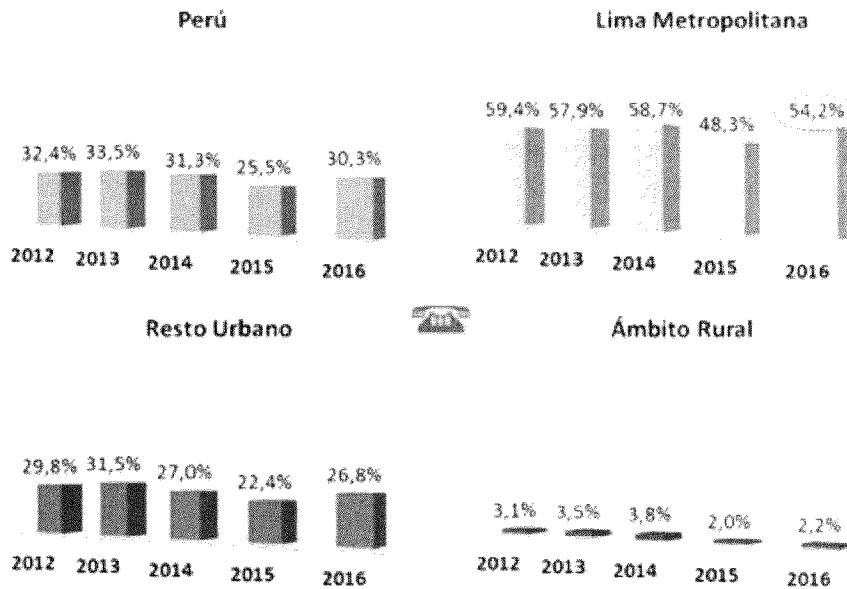
Perú: Personas que Usan el Teléfono Público, según Ámbito Geográfico 2012-2016



Fuente: ERESTEL

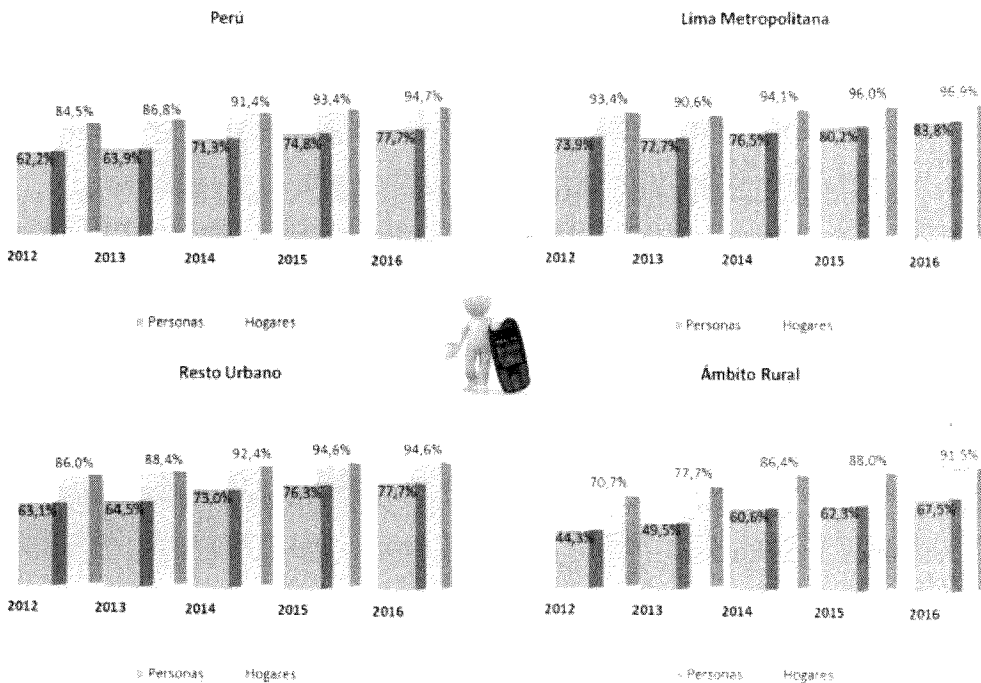
⁴ Informe N° 00164-GPRC/2017.

Gráfico 2.
Perú: Hogares con Acceso a Telefonía Fija según Ámbito Geográfico, 2012-2016



Fuente: ERESTEL

Gráfico 3.
Perú: Acceso a Telefonía Móvil según Ámbito Geográfico, 2012-2016



Nota: Pregunta realizada a todas las personas de 12 años de edad a más.
 Fuente: OSIPTEL - Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL), 2012-2016.
 Elaboración: GPRC - OSIPTEL.

Fuente: ERESTEL

Finalmente, como ya lo hemos mencionado anteriormente, el Proyecto de modificación de cargos diferenciados hace énfasis en el incremento del ahorro de los operadores rurales, a fin de que estos puedan ser más rentables o puedan realizar un mayor número de inversiones. Al respecto, respetuosamente manifestamos que a nuestra consideración, un

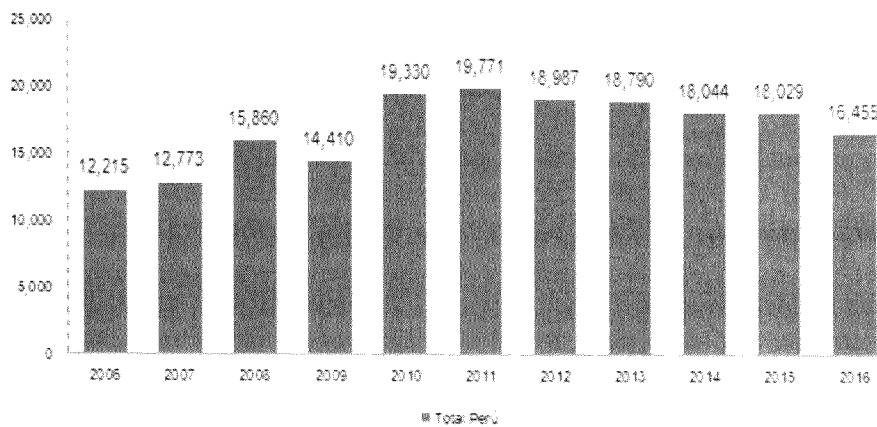
tema a incluir en el análisis, es si bajo el contexto actual, el marco regulatorio debe estar enfocado a buscar la rentabilidad del servicio de telefonía fija rural (en un contexto de competencia, en el que existen servicios sustitutos como la telefonía móvil que ha venido incrementando su cobertura a ratios mayores que la telefonía fija, con mejores y más servicios) o si en todo caso, la política regulación debería estar dirigida al acceso universal a través de proyectos subsidiados vía el FITEL.

3. Limitar las ALTERNATIVAS de solución sólo a analizar la necesidad de modificarla normativa actual, puede sesgar la discusión, en tanto asume que la misma - *per se* - ya viene solucionando el supuesto problema existente y por ello, no puede ser eliminada.

En línea con lo anteriormente expuesto, solo se ha analizado la alternativa de mantener o realizar algún cambio en la metodología de diferenciación de cargos de interconexión, no analizándose propuestas diferentes a la misma.

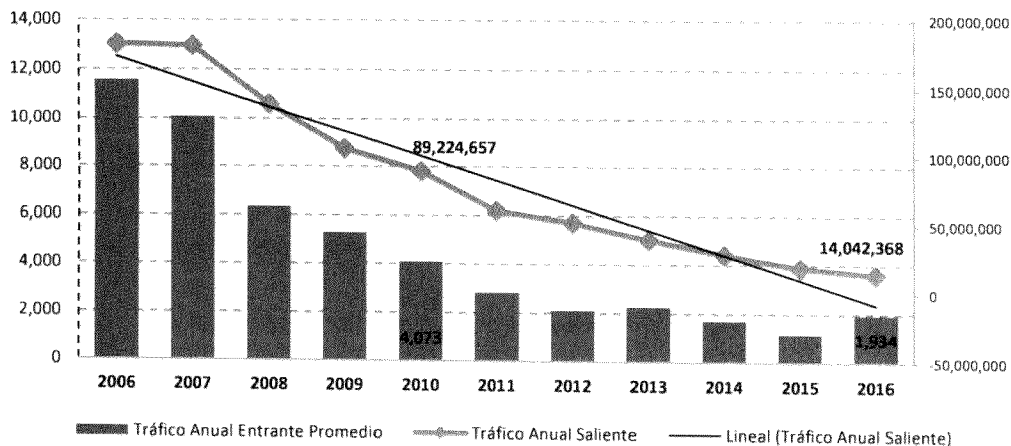
Al respecto, como bien ha demostrado el regulador en el informe⁵ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, los indicadores de desempeño (líneas, tráfico originado e ingresos) de los operadores vienen mostrando una tendencia decreciente. A continuación se pueden observar algunos indicadores adicionales sobre TUP rural, en línea con lo antes expuesto.

Gráfico 4.
Cantidad de teléfonos públicos rurales (2006-2016)



Elaboración propia
Fuente: OSIPTEL

Gráfico 5.
Tráfico anual entrante y saliente TUP Rural (2006-2016)



Elaboración propia
Fuente: OSIPTEL

⁵ Informe N° 00164-GPRC/2017.

Como se puede notar de los gráficos anteriores, la política de diferenciación de cargos no ha tenido un real impacto en detener el decrecimiento del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social. Respecto a ello, en este contexto cabe la pregunta acerca de si el regulador debería evaluar otro tipo de políticas distintas a la diferenciación de cargos en las zonas rurales (p.e. reducir los costos/obligaciones en zonas rurales impuestos por el regulador).

Asimismo, según lo indicado en el informe⁶ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, al 2017 las cuatro (4) principales operadoras rurales actualmente presentan cobertura de teléfonos de uso público (TUPs) en 1,459 localidades rurales adicionales a las atendidas por el FIDEL, esto es el 1.5% del total de localidades rurales en el país, frente a las 10,200 localidades cubiertas por proyectos FIDEL (10.5% del total de localidades rurales). Ello demuestra también que para los objetivos de implementar políticas de acceso universal en zonas rurales y de preferente interés social, es el Estado, a través de FIDEL, quien viene siendo más eficaz que la política de cargos diferenciados.

Ante ello, restringir el análisis a la modificación de la norma de cargos diferenciados, a nuestra consideración implica reducir el margen de discusión sobre qué es lo que realmente enfrentan los operadores en los mercados de telecomunicaciones rurales.

Por el contrario, existe el riesgo de que al aprobar la propuesta y por ende, decidir mantener la política de diferenciación de cargos, lo único que se genere es una reducción de ingresos de los operadoras urbanos, sin obtener resultados relevantes en el desarrollo del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social; ello debido a que, la política de cargos diferenciados (con independencia de la modificación propuesta) resulta más en costos que en beneficios sobre el bienestar social.

En ese sentido, respetuosamente solicitamos a OSIPTEL que, bajo el supuesto negado de la existencia de un problema, evalúe otras alternativas/opciones de solución que ahonden en eficacia y eficiencia, ampliando el análisis más allá de la modificación o no de la norma.

⁶ Informe N° 00164-GPRC/2017.

4. Análisis de la propuesta de modificación normativa.

- **Modificación de cantidad de cargos:**

Según lo indicado en el proyecto bajo comentarios, la diferenciación de cargos realizada actualmente, incrementa los costos administrativos de las empresas del sector urbano.

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, en el escenario actual, la política de diferenciación cargos no estaría generando los beneficios esperados. En dicho contexto, respetuosamente se solicita que se tome la decisión de eliminar la política de diferenciación de cargos, basándose en que la diferenciación de cargos vigente no solo genera costos administrativos, sino una reducción de ingresos de operadores urbanos, los mismos que siguen subsidiando a los operadores rurales sin observar resultados “evidentes” como ya se ha advertido. Es decir, la política de cargos diferenciados está generando más costos que beneficios.

- **Mantener consistencia regulatoria:**

En la actualidad no se cumple la consistencia de ingresos neutrales (considerando tráfico del año anterior o el del año en curso) que prevé la metodología; ante ello, solicitamos que este aspecto sea resuelto por el regulador.

En el supuesto negado de continuar con una política de diferenciación de cargos, en el contexto actual de una tendencia en los cargos de interconexión hacia una reciprocidad de los mismos entre todos los operadores, el considerar un tráfico agregado (acumulado) en dicho contexto coadyuva en la consistencia entre la política de reciprocidad de los cargos topes y la diferenciación de cargos urbano y rural.

Ante ello, de continuar con la política de diferenciación de cargos, se propone respetuosamente que el regulador someta a evaluación y comentarios algún mecanismo regulatorio de ajuste para lograr la consistencia de ingresos neutrales que actualmente no se está dando.

- **Considerar un ratio de diferenciación:**

El regulador a partir de las políticas que afectan a las zonas rurales y de preferente interés social tiene como objetivo tender a cerrar las brechas de comunicaciones en las zonas rurales. Esto debería ser tomando en cuenta de forma independiente a cuál sea el servicio que ayude a ello.

Al enfocarse en cerrar sólo la brecha del servicio de telefonía fija entre las zonas urbanas y rurales, se estaría limitando el espectro de opciones que permiten brindar acceso universal a los servicios de comunicaciones en las zonas rurales y de preferente interés social.

La existencia de un ratio entre zonas urbanas y rurales limitaría el nivel de acceso a los servicios de comunicaciones en zonas rurales al nivel de acceso de los servicios de comunicaciones en zonas urbanas. Ello tendría como escenario máximo de que el ratio propuesto llegase a ser uno (1), sin embargo, ello no significaría que se ha cerrado la brecha de comunicaciones en las zonas rurales y de preferente interés social.

Ante ello, el proponer un ratio de diferenciación urbano y rural no permitiría cerrar la brecha de comunicaciones de estas últimas, siendo además que el ratio entre el porcentaje de

hogares que tienen acceso a la telefonía fija en el ámbito urbano y el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía fija en el ámbito rural, subestima la real brecha existente en zonas rurales respecto al acceso a servicios de comunicaciones, ello pues en estas zonas existen otros servicios, como la telefonía móvil, que satisfacen la necesidad o demanda por servicios de comunicaciones.

De continuar con la política de diferenciación de cargos, se propone respetuosamente que el regulador someta a evaluación y comentarios algún otro ratio de diferenciación, como por ejemplo, el ratio entre el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía móvil en el ámbito urbano y el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía móvil en el ámbito rural, lo cual permitiría tener un indicador más consistente con las brechas de comunicaciones existentes entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

5. Comentarios a la metodología de ANÁLISIS MULTICRITERIO empleada para elegir las alternativas regulatorias a implementar.

Como es conocido en la literatura especializada en el “Análisis de Impacto Regulatoria” (en adelante, “AIR”) el “Análisis Multicriterio” debe estar situado como última opción en la determinación de cuál es la alternativa regulatoria elegida, ello debido a que esta metodología denota el mayor riesgo de generación de discrecionalidad por parte del regulador en la elección de los criterios (atributos) a evaluar para las alternativas, las ponderaciones para los mismos y las calificaciones para atributos, lo que produce la generación de un riesgo ante una potencial “*falla regulatoria*”. Esta “*fallas regulatorias*” se generan por los sesgos o errores típicos en los que incurren los reguladores al momento de plantear las regulaciones⁷.

Es así, al incluir esta metodología elementos subjetivos, lo ideal sería su uso por defecto, en situaciones límite, en donde las decisiones sean muy complejas. En dichas situaciones, la OECD⁸ plantea que los “Análisis Multicriterio”, a fin de dotar de transparencia en la toma de decisiones, se hacen a partir de un grupo de expertos en el tema, ajenos a los productores o revisores de la regulación, quienes son los que evalúan las alternativas de forma independiente. Respecto a ello, de usarse esta metodología en última instancia, para evitar los riesgos señalados se hace necesario que el regulador tome en cuenta lo planteado por la OECD.

Respecto a ello, en tanto la existencia de información en el mercado que permita estimar costos y beneficios, sugerimos al regulador respetuosamente aplique metodologías cuantitativas como el “Análisis Costo – Beneficio” para determinar la mejor alternativa regulatoria a elegir, en el supuesto negado de que exista algún problema que tenga que ser solucionado por la regulación.

⁷ Grabosky (1995).

⁸ OECD (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA).

6. Conclusiones.

- Consideramos importante hacer una evaluación retrospectiva o “Evaluación Posterior” de la política regulatoria de cargos diferenciados que permita identificar si dicha regulación necesita ser modificada, sustituida o eliminada, según el impacto que su implementación ha generado en los mercados en zonas rurales y de preferente interés social.
- El no contar con una “Evaluación Posterior” de las regulaciones no permite determinar la conveniencia, eficiencia y/o efectividad de la política regulatoria implementada, sumado a que afecta la rendición de cuentas y transparencia, aspectos que forman parte inherente del ciclo regulatorio de generación de regulaciones de calidad.
- Consideramos que la problemática (el PROBLEMA) señalada en el Informe N° 00164-GPRC/2017, la cual se intentaría solucionar con el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, no ha sido claramente identificada con la existencia de una “falla de mercado” que sea restrictiva para el crecimiento de la telefonía en las zonas rurales o de preferente interés social, pues lo que se ha señalado sólo hace referencia a la problemática de la metodología vigente de cargos diferenciados.
- En el contexto actual de competencia en los mercados de telecomunicaciones, con la existencia de servicios sustitutos como la telefonía móvil que ha venido incrementando su cobertura, con mejores y más servicios, consideramos importante incluir en el análisis, el hecho de que no es eficiente ni eficaz el subsidio que se otorga a los operadores rurales a través de los cargos diferenciados, siendo que en su lugar, la política regulatoria rural debería buscar poner énfasis en reducir regulaciones/obligaciones en los operadores rurales e incentivar el acceso universal a través del rol subsidiario del Estado (subsidios a través de los Proyectos FITEL).
- Bajo el supuesto negado de la existencia de un problema, consideramos que la propuesta regulatoria no debe limitarse a dos (2) alternativas: modificación o no de la norma de cargos diferenciados (en los aspectos detallados en el Proyecto). Se deben proponer, evaluar y someter a comentarios otras alternativas/opciones de solución.
- Consideramos que la política de diferenciación de cargos no estaría siendo consistente en términos de ingresos neutrales, por lo cual se debería someter a evaluación y comentarios algún mecanismo regulatorio de ajuste para lograr la misma.
- Conforme a lo detallado, creemos que el foco de la política regulatoria debe estar puesto en cerrar las brechas de comunicaciones entre las zonas urbanas y rurales, de forma independiente a cuál sea el servicio que ayude a ello. Para tal efecto, el ratio de diferenciación para los cargos diferenciados debe ser uno que permita tener un indicador más consistente con las brechas de comunicaciones existentes entre las zonas urbanas y las zonas rurales (p.e. el ratio entre el acceso de hogares al servicio móvil en zonas urbanas y rurales).
- El “Análisis Multicriterio” como metodología para determinar la alternativa/opción regulatoria que permita solucionar el problema identificado, de existir, debe estar situado como última opción, ello debido a que esta metodología denota el mayor riesgo de generación de discrecionalidad por parte del regulador en la elección de los criterios (atributos) a evaluar para las alternativas, las ponderaciones para los mismos y las

calificaciones para atributos, lo que produce la generación de un riesgo ante una potencial "falla regulatoria". Según la OECD, al incluir esta metodología elementos subjetivos, lo ideal sería su uso por defecto, en situaciones límite, con ayuda de expertos, en donde las decisiones sean muy complejas.

- En tanto existe información disponible en el mercado, la cual permite estimar costos y beneficios, consideramos se deben hacer uso de metodologías cuantitativas para determinar la mejor alternativa regulatoria a elegir, en el supuesto negado de que exista algún problema que tenga que ser solucionado por la regulación.
- Por último, creemos que la decisión final que sea aprobada, debe aprobar la eliminación de la política de diferenciación de cargos de interconexión, basándose ello en que la diferenciación de cargos actual no solo genera costos administrativos, sino una reducción de ingresos de operadores urbanos, los mismos que siguen subsidiando a los operadores rurales sin observar resultados "evidentes". Es decir, la política de cargos diferenciados está generando más costos que beneficios sobre el bienestar social.

Ronaldo Gallo Alzamora

De: Ronaldo Gallo Alzamora
Enviado el: martes, 31 de octubre de 2017 04:40 p.m.
Para: 'sid@osiptel.gob.pe'
CC: Brenda Lizeth Guevara Calle
Asunto: Carta e Informe: Comentarios Proyecto Modificación Cargos Diferenciados
Datos adjuntos: Carta.pdf; Informe Cometarios Proy Cargos Diferenciados.pdf

Estimados,

Agradeceremos ingresar por mesa de partes los documentos adjuntos. Muchas gracias.

Saludos,
Ronaldo Gallo