

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE EL CARGO DE INTERCONEXIÓN TOPE POR EL TRANSPORTE CONMUTADO LOCAL

I.- OBJETIVO.

El objetivo de la regulación del cargo de interconexión tope por transporte conmutado local, consiste en fijar el referido cargo tope de manera que esté orientado a costos, logrando así tanto la eficiencia económica como la recuperación de la inversión realizada por la empresa operadora que lo provee.

Siendo el transporte conmutado local de suma importancia por permitir a los operadores de telecomunicaciones interconectarse entre sí, sin necesidad de requerir una interconexión directa entre tales operadores, y en algunos casos, ni siquiera siendo necesario contar con un acuerdo de interconexión, la regulación del referido cargo de interconexión tope proveerá, a aquellos operadores que lo utilicen, condiciones favorables para la prestación de sus servicios.

II.- ANTECEDENTES.

Mediante Resolución del Consejo Directivo N° 029-2001-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de junio de 2001, se fijó el valor del cargo de interconexión tope por el transporte conmutado local en US\$ 0,00554 por minuto, tasado al segundo, sin incluir el Impuesto General a las Ventas.

Con la finalidad de revisar dicho cargo de interconexión, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 100-2004-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de diciembre de 2004, se dispuso el inicio del procedimiento de oficio para la revisión del cargo de interconexión tope por transporte conmutado local.

En la evaluación realizada al mercado de transporte conmutado local se verificó que no existe competencia efectiva, dado que Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica) es la única empresa que posee infraestructura a nivel nacional y puede proveer el servicio de transporte conmutado local en todo el territorio nacional, siendo éste un insumo esencial para que las empresas operadoras puedan brindar sus servicios a los usuarios finales por medio de la interconexión indirecta con terceras redes, por lo que amerita una regulación asimétrica del cargo.

Ante la ausencia de un modelo de costos presentado por Telefónica, el OSIPTEL elaboró su propio modelo de costos, utilizando la información que la empresa venía proporcionando en otros procedimientos de fijación o revisión de cargos de interconexión tope y tarifas tope.

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 078-2006-CD/OSIPTEL, publicada el 21 de diciembre de 2006, se dispuso la publicación del Proyecto de Resolución mediante el cual se establecerá el cargo de interconexión tope por transporte conmutado local provisto por Telefónica.

El día 15 de marzo de 2007 se llevó a cabo la Audiencia Pública en la cual, tanto el OSIPTEL como la empresa Telefónica expusieron, respectivamente, su propuesta y puntos de vista sobre el particular.

En atención a los comentarios formulados, se realizó la revisión de los insumos y efectuado algunas modificaciones al modelo de costos, obteniéndose un valor actualizado del cargo de interconexión tope por transporte conmutado local.

III.- REGULACIÓN ASIMÉTRICA.

La existencia de varias empresas concesionarias que brindan el servicio de transporte conmutado local, no implica necesariamente la existencia de competencia en tal mercado. En el caso peruano, una de las empresas que brinda el servicio de transporte conmutado local es Telefónica la cual concentra el 89,65% de participación de mercado y cuenta con una infraestructura de red desplegada a nivel nacional, lo que indica una alta dependencia por parte de otros operadores de servicios de telecomunicaciones (servicios móviles, larga distancia, telefonía fija local y telefonía rural), de las facilidades que provee la empresa Telefónica.

De esta forma, en la medida que Telefónica (que es la que mayormente brinda el servicio a nivel de mercado mayorista) tenga incentivos para ofrecer precios adecuados a los operadores de telecomunicaciones solicitantes del transporte conmutado local, es decir, precios que hagan posible que los operadores puedan ofrecer sus servicios finales a mejores precios para sus usuarios, se incentivarán los diferentes mercados que hacen uso de esta facilidad esencial.

Dentro de este contexto, los operadores interconectantes utilizarán el servicio de tránsito local en la medida en que los niveles de tráfico hacia/desde terceras redes no sean lo suficientemente altos como para requerir una interconexión directa con las terceras redes. Esto es, tendrán una alta dependencia de la facilidad esencial que es provista por el operador establecido (incumbente), antes de decidir construir su propio enlace de interconexión, conforme los operadores entrantes vayan creciendo en su escala de negocio, así como en el proceso de introducción de nuevas prestaciones, que los lleve a cursar mayor tráfico y por ende, a requerir reducir sus costos mediante la interconexión directa, en lugar de seguir pagando el tránsito local por minuto.

En tal sentido, el servicio de transporte conmutado local provisto por el operador incumbente (operador con infraestructura ya desplegada y al cual se interconectan todos los operadores) se constituye en un recurso esencial para el operador entrante, por cuanto éste requerirá hacer uso de dicho servicio para el cumplimiento de sus metas de expansión hasta que se posicione adecuadamente en el mercado y logre alcanzar una participación que le permita realizar inversiones para una interconexión directa con los operadores con quienes intercambia tráfico.

Cabe señalar que al depender de las facilidades esenciales provistas por el operador incumbente, esta empresa podría tener incentivos para elevar el costo de dicha facilidad, teniendo en cuenta además que varios de los operadores que hacen uso de la facilidad esencial, compiten con el incumbente en los diferentes mercados de telecomunicaciones.

En un contexto en que las empresas competidoras dependen marcadamente de las facilidades esenciales provistas por el operador incumbente para realizar sus operaciones, se requiere implementar mecanismos y procedimientos para impedir que éste realice prácticas anticompetitivas que induzcan a establecer asimetría en costos entre él y sus competidores, como incrementar los pagos por las facilidades esenciales o acciones de estrechamiento de márgenes. Uno de tales mecanismos es la regulación del valor del cargo por transporte conmutado local que provee el operador incumbente.

En consecuencia, se ha considerado pertinente que la fijación de un cargo de interconexión tope por transporte conmutado local sea solamente para la empresa que tiene infraestructura a nivel nacional y ofrece el servicio a nivel mayorista, siendo esta, la empresa Telefónica. Ello implica la aplicación de una regulación asimétrica del cargo, la cual es consistente con el Principio de Eficiencia y Efectividad que debe

guiar la actuación del OSIPTEL, conforme a lo establecido en el artículo 14° de su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

IV.- MODELO DE COSTOS UTILIZADO PARA EL CÁLCULO DEL CARGO.

La empresa Telefónica no presentó ningún modelo de costos referido al cálculo del cargo por transporte conmutado local, no obstante que el OSIPTEL le otorgó las ampliaciones de plazo que solicitó dicha empresa para tales efectos, por lo que fue necesario elaborar un modelo propio. Para tal fin, se utilizó como herramienta el modelo de costos de conmutación que fuera presentado por dicha empresa, en el procedimiento para el establecimiento del cargo de originación y/o terminación de llamadas en la red fija local, y se utilizó la información proporcionada por Telefónica en los diferentes procedimientos de establecimiento de cargos y tarifas tope.

El modelo utilizado para el cálculo del costo por transporte conmutado local, costea los siguientes módulos para cada una de las 24 Centrales Tándem que Telefónica ha señalado que cuenta en el país:

- Subsistema de Abonado.
- Subsistema Selector de Grupo.
- Subsistema de Enlaces y Señalización.
- Sistema APZ (Control).
- Materiales y equipos diversos.
- Equipos de conservación.
- Otros costos.

Una vez determinados los costos de cada módulo, se determinan 3 subtotales:

(i) Costo asignable a abonados:

- Incluye gran parte del costo del módulo “Subsistema de Abonados” y parte de los costos de los módulos “Materiales y equipos diversos” y “Equipos de Conservación”.

(ii) Costo asignable a enlaces:

- Incluye el costo del módulo “Subsistema de enlaces y señalización”.

(iii) Costo asignable a elementos comunes:

- Incluye el costo de los módulos “Subsistema Selector de Grupo”, “Sistema APZ (control)” y “Otros Costos”; y parte de los costos de los módulos “Materiales y equipos diversos”, “Equipos de Conservación” y “Subsistema de Abonados”.

De los 3 subtotales antes señalados, para el cálculo del cargo se consideran solamente las inversiones asignables a enlaces y las inversiones asignables a elementos comunes. No se toma en cuenta las inversiones asignables a abonados porque estas están relacionadas con la prestación de un servicio final y no con la prestación de una instalación esencial como lo es el tránsito local.

Estas inversiones son luego anualizadas, para lo cual se ha utilizado un WACC antes de impuestos de 17,14%.

El tráfico local de las centrales locales, considerado para el dimensionamiento de la red local, es aquél que fuera presentado por Telefónica en el modelo de alquiler de circuitos. En este procedimiento se ha determinado el tráfico que manejan las Centrales Tándem de Lima y aquellas centrales locales que realizan la función de Centrales Tándem en los demás departamentos.

Lo óptimo es calcular un cargo por transporte conmutado local, sobre la base de costos, que se aplique a todos los servicios conmutados (servicios de voz) que utilicen las redes locales, independientemente de si se trata de tráfico de abonados, tráfico de tránsito entre nodos de la misma empresa o tráfico de tránsito entre distintas empresas.

Este concepto es importante por cuanto, desde el punto de vista técnico, no existe diferencia alguna en conmutar un minuto de abonado o un minuto de tránsito, sea éste entre nodos de la misma empresa o de diferentes empresas. El conmutador realiza exactamente las mismas funciones. De allí que en este modelo se determina cuánto le cuesta a Telefónica conmutar un minuto en sus Centrales Tándem.

V.- CARGO ESTIMADO

Habiéndose determinado los costos anuales para cada componente de costo en la central de conmutación (enlaces y elementos comunes), el siguiente paso fue obtener el costo por minuto para cada componente, cuya suma nos dará el cargo por minuto de la función de conmutación, el cual corresponde al cargo por transporte conmutado local, pues tal como ha sido señalado, al evaluar el comportamiento de una central de conmutación se aprecia que la función de conmutar es indistinta para el tráfico de abonados como para el tráfico que circula, a manera de tránsito, por dicha central. En ese sentido, el valor obtenido corresponderá al costo de conmutar un minuto en la Central Tándem y por tanto corresponderá al costo de conmutar un minuto de tránsito local.

Siguiendo la metodología explicada en el Informe Sustentatorio N° 088-GPR/2007, se obtuvo el siguiente valor de cargo de interconexión tope promedio ponderado por transporte conmutado local:

Cargo por Minuto, tasado al segundo = US\$ cents. 0,108 = US\$ 0,00108

VI.- IMPACTO DEL CARGO PROPUESTO.

Es relevante exponer que el beneficio que se pudiera conseguir producto de esta propuesta tarifaria, que forma parte de una política más general, tiene como bases incrementar la oferta y cobertura de servicios a tarifas cada vez más razonables.

El transporte conmutado local es utilizado para la interconexión indirecta entre dos operadores. En este sentido, forma parte de la estructura de costos de distintos operadores que hacen uso de este medio para la provisión de sus servicios finales, por lo que la propuesta regulatoria de orientar los cargos a costos a fin incentivar a las empresas a ampliar su oferta de servicios, contribuirá a reducir los costos de interconexión de las empresas en general.

En esa línea, se fomenta la competencia directa, en la medida que los insumos para la provisión de un servicio final se ofrecen a precios que interiorizan parámetros de eficiencia; y la competencia indirecta, dado que los operadores cuentan con recursos a precios razonables sobre los cuales poder expandir su servicio e incrementar su oferta con mejores tarifas.

La propuesta regulatoria conduce a un efecto directo sobre el nivel de gasto de los operadores que hacen uso de la interconexión indirecta, siendo actualmente los principales beneficiarios los operadores de servicios móviles, que son los mayores usuarios de este servicio de interconexión, seguidos por los operadores de telefonía de larga distancia y fija local; y por los operadores rurales. Asimismo, hay que considerar que existe un efecto indirecto hacia los usuarios finales de los servicios, dado que el ahorro en costos se puede trasladar a la tarifa final.

VII.- CONCLUSIONES.

La regulación del cargo de interconexión tope por transporte conmutado local forma parte de una política integral que tiene por objetivo mejorar las condiciones de la industria, en particular, aquellas referidas a la interconexión indirecta entre operadores, es decir, aquella que utiliza el transporte conmutado local, promoviendo que las instalaciones esenciales se provean a precios que reflejen el costo real de su provisión y no a precios que generen ineficiencias y gastos innecesarios que afecten la prestación de los servicios finales a los usuarios.

En esa línea, a manera de resumen se puede señalar que:

- Existe una fuerte dependencia de la infraestructura de Telefónica, por parte de otros operadores de telecomunicaciones, para la prestación de sus servicios, motivo por el cual y con la finalidad de mejorar las condiciones de competencia y acceso en el mercado, ha sido necesario regular el cargo de interconexión por transporte conmutado local, provisto por esta empresa. Esta regulación asimétrica es consistente además con el Principio de Eficiencia y Efectividad que debe guiar la actuación del OSIPTEL, conforme a lo establecido en el artículo 14° de su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.
- Acorde con la política de fijación de cargos de interconexión tope orientados a costos, de acuerdo con la normativa vigente, un aspecto importante considerado en la presente regulación ha sido el uso de la información de costos y demandas proporcionados por la misma Telefónica, aún cuando dicha empresa no presentó su modelo de costos ni su propuesta de cargo, pese a habersele otorgado las ampliaciones de plazo solicitadas por ella misma.
- Desde el punto de vista técnico, para la determinación del cargo por transporte conmutado local se ha tenido muy en cuenta el análisis técnico de lo que implica realizar esta función. En ese sentido, se concluyó que no existía diferencia alguna en conmutar un minuto de abonado o un minuto de tránsito, por lo cual, el análisis de los costos incluyeron a las Centrales Tándem tal como son, esto es, para el caso de todos los departamentos con excepción de Lima, centrales cabecera locales que cuentan con líneas de abonado y unidades remotas. No obstante, del análisis se concluyó que los costos atribuibles a la prestación del servicio telefónico a los abonados debía excluirse del cálculo, por cuanto no están relacionados a la prestación de la facilidad esencial sino que corresponde a *retail*. Por tal motivo, en el cálculo del cargo no fueron incluidos dichos costos.
- Por otro lado, si bien la propuesta de cargo por transporte conmutado de local conduce a un efecto directo sobre el nivel de gasto de los operadores demandantes de esta instalación esencial, se debe considerar que existe un efecto indirecto hacia los usuarios finales de aquellos operadores que utilizan como insumo dicha facilidad esencial para interconectarse con las redes de otros operadores.
- Se considera además, que el valor obtenido dinamizará más las interconexiones en el país, sobretudo en aquellas zonas donde el único que puede proveer el transporte conmutado local es Telefónica, pues todos los operadores se encuentran interconectados directamente con este operador.
- La elección, por parte del operador que requiere interconectarse con un tercero, de utilizar enlaces de interconexión o el tránsito local para su interconexión, dependerá del análisis de gastos que realice, el cual involucra un análisis de los niveles de tráfico que manejará y los costos adicionales que involucra una interconexión directa.