

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROCESO DE DESREGULACIÓN EN EL MERCADO DE LARGA DISTANCIA

I. ANTECEDENTES

Consistente con sus objetivos de promover una mayor desregulación en la provisión de servicios en la industria de telecomunicaciones, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones publicó el 2 de febrero de 2007 el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, en el cual se incorporó el Título I “Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú”.

Dichos lineamientos establecieron una serie de medidas a ser implementadas por el OSIPTEL, entre ellas figuran la desregulación del mercado de larga distancia y de la telefonía local para clientes comerciales, la eliminación de la preelección por defecto, así como la implementación de los mecanismos de preselección y llamada por llamada para las comunicaciones de larga distancia originadas desde redes móviles.

El marco normativo relevante para la desregulación del servicio de larga distancia puede ser hallado en la sección 9.01, literal c) del Contrato de Concesión con Telefónica del Perú (en adelante, Telefónica), así como en el artículo 34° del Reglamento General de Tarifas, donde se establecen los plazos del procedimiento de desregulación tarifaria¹. De acuerdo con el procedimiento establecido, corresponde al OSIPTEL elaborar un informe técnico que sustente el inicio del procedimiento de desregulación en caso que la evaluación de las condiciones de competencia en la industria en cuestión así lo sugiera.

En este contexto, el informe presenta el análisis de las condiciones de competencia en los mercados de larga distancia internacional y nacional en el Perú con el objetivo de precisar si existen las condiciones suficientes para la eliminación del esquema de precios tope en estos servicios. En relación al funcionamiento del esquema de precios tope, la idea central del informe consiste en evaluar si la eliminación de dicho esquema regulatorio generaría algún perjuicio en el desempeño de la industria, o, en su defecto, produciría beneficios para el desarrollo del mercado. Al respecto, un criterio esencial que debe ser tomado en cuenta consiste en determinar si existen segmentos del mercado de larga distancia que quedarían desprotegidos luego de realizarse la desregulación tarifaria.

II. REGULACIÓN TARIFARIA APLICADA A LOS MERCADOS DE LARGA DISTANCIA

La sección 9.01 del Contrato de Concesión señala en el inciso (a) la clasificación de los servicios públicos de telecomunicaciones que están sujetos a regulación de tarifas. Los servicios de larga distancia nacional e internacional se ubican de los servicios de categoría I y II, según se muestra en el cuadro N° 1:

¹. Resolución de Consejo Directivo N° 60-2000-CD/OSIPTEL.

Cuadro N° 1: Servicios de Larga Distancia bajo Regulación Tarifaria

	Clasificación	Servicios	Regulación
Servicios Regulados	Categoría I	Llamadas de LDN y LDI desde teléfonos fijos de abonado Fijo - Automático LDN Fijo - Automático LDI Tarjeta abonado LDN Tarjeta abonado LDI	Tarifas Tope (Canasta E)
	Categoría II	Llamadas de LDN y LDI desde TUPs TUP - Automático LDN TUP - Automático LDI Tarjeta TUP LDN Tarjeta TUP LDI	Tarifas Máximas Fijas

Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

Los servicios de Categoría I estarán sujetos a regulación de tarifas tope de rebalanceo, fórmulas de tarifas tope y regulación de tarifas mayores, mientras que los servicios de Categoría II estarán sujetos a regulación máxima fija.

III. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE DESREGULACIÓN

Teniendo en cuenta el esquema planteado por Armstrong, Cowan y Vickers (1994)², se evalúa la deseabilidad y factibilidad de la competencia en los mercados de larga distancia nacional e internacional.

III.1 Competencia Deseable

La evaluación de la condición de monopolio natural en el sector de las telecomunicaciones se encuentra específicamente centrada en el análisis de la estructura de costos en las redes locales, en particular en el componente de las redes de transmisión que conforman el mayor nivel de inversiones en activos fijos, la mayoría de los cuales presenta características de costos hundidos.

Algunos autores han encontrado evidencia sobre la existencia de mercados de larga distancia con desempeños poco competitivos, lo cual se estaría produciendo debido a la presencia de altos niveles de concentración de mercado y elevadas barreras a la entrada. Estas barreras tendrían su origen en la necesidad de incurrir en altos costos hundidos para la construcción de una nueva red de fibra óptica que es utilizada para el transporte de larga distancia. Debido a que dicha red de transporte de larga distancia estaría presentando reducidos niveles de replicabilidad, resultaría poco probable la entrada significativa y eficiente de nuevos competidores (Hausman; 1995). Sin embargo, las empresas entrantes en este mercado inician comúnmente sus operaciones mediante el acceso a diversas facilidades esenciales provistas de manera mayoritaria por los operadores establecidos, en vez de construir su propia red de transporte.

En este contexto, conforme los operadores entrantes van creciendo en su escala de negocio, así como en el proceso de introducción de nuevas prestaciones (paso

². Estos autores desarrollan un esquema conceptual cuya finalidad consiste en discernir sobre la conveniencia de iniciar un proceso de desregulación. En primer lugar, es necesario determinar si la competencia es deseable, es decir, si dadas las características del mercado el resultado de la desregulación llevará a un mejor desempeño de la industria que bajo un esquema de regulación. En segundo lugar, se debe analizar si es que la competencia es factible, lo cual está referido a la posibilidad o no de que la empresa con poder de mercado lleve a cabo prácticas anticompetitivas que impidan el ingreso de nuevos actores.

hacia un esquema multiproducto), éstos requieren ser más independientes en su estructura de costos, lo cual se alcanza a través del despliegue de infraestructura propia, proceso que se ve fuertemente favorecido por el ritmo de innovaciones tecnológicas que generan reducciones en costos y ganancias en términos de las capacidades de transmisión (Kaserman y Mayo; 2002).

Debe indicarse que la normatividad peruana aplicada a la provisión del servicio de larga distancia es consistente con este enfoque. En particular, dentro de las modificaciones incorporadas al Decreto Supremo N° 020-98-MTC bajo el Título I “Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú”, el Artículo 14° establece que el concesionario deberá estar en capacidad de prestar el servicio concedido dentro de un plazo máximo de 24 meses computados desde la fecha de inicio de operaciones, en cinco ciudades en distintos departamentos del país y poseer al menos un centro de conmutación³.

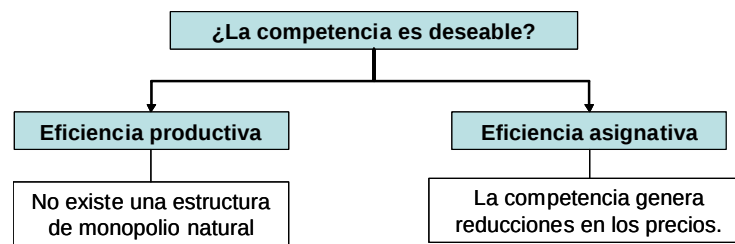
Desde el punto de vista técnico, la implementación de redes de larga distancia nacional e internacional requiere básicamente el uso de dos elementos: conmutación y transmisión. Por lo general, es común que las empresas concesionarias entrantes recurran al alquiler de medios de transmisión a empresas que los posean o, en su defecto, contraten el servicio de transporte prestado por otros operadores. Por su parte, el alquiler de capacidad de conmutación es poco frecuente. En tal sentido, los medios de transmisión provistos por un tercero (operador con infraestructura ya desplegada) se constituirán en un recurso esencial para el operador entrante.

De acuerdo con el análisis anterior, la prestación del servicio de larga distancia no requiere del despliegue de inversiones tan elevadas en comparación con la prestación del servicio fijo local, en particular, la necesidad de fuertes inversiones en infraestructura de costo fijo (que en el caso del servicio fijo local se constituye en costos hundidos). Dicha característica tecnológica elimina la posibilidad de que en este servicio se configuren condiciones de monopolio natural, razón por la cual se descarta la posibilidad de considerar la regulación como un medio para promover la eficiencia productiva, siendo por lo tanto deseable la promoción de la competencia en este mercado.

De otro lado, la competencia en el mercado de larga distancia también es deseable porque permitiría conseguir en forma más eficaz objetivos de eficiencia asignativa, expandiendo el nivel de consumo del servicio y reduciendo los precios. Asimismo, la competencia otorga ciertas condiciones de flexibilidad para que las empresas puedan identificar mejor los diferentes segmentos de demanda y establecer diferenciaciones de productos y de precios, lo cual es muy importante en un mercado como el peruano con una demanda heterogénea.

³. Para efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los lineamientos ya señalados, todo concesionario del servicio portador de larga distancia que curse tráfico telefónico de larga distancia, deberá necesariamente brindar la capacidad para realizar llamadas telefónicas de larga distancia desde las ciudades que forman parte de su plan de cobertura.

Gráfico N° 1: Competencia Deseable



III.2. Competencia Factible

De acuerdo con la literatura económica y la experiencia internacional, el mercado de larga distancia es considerado como un segmento potencialmente competitivo. Sin embargo, las operaciones de las empresas entrantes competidoras dependen en gran medida de una facilidad esencial (bucle local) que es propiedad de la empresa incumbente. Por lo tanto, dicha empresa podría tener incentivos para trasladar el poder de mercado que ostenta en la facilidad esencial, donde existe un cuello de botella, hacia el potencial segmento competitivo (Laffont y Tirole, 2000). Las posibilidades de éxito de la empresa propietaria de la facilidad esencial para lograr dichos objetivos dependerán en gran medida de las características de la industria y las barreras a la entrada que existan.

Al respecto, es importante señalar que en el caso del mercado peruano de larga distancia el grado de dependencia de la infraestructura del incumbente es mayor para el segmento de larga distancia nacional (LDN) que para el de larga distancia internacional (LDI). Estas diferencias determinan mayores condiciones de competencia en el mercado de LDI que en el de LDN.

Las principales razones para que esto ocurra son dos. En primer lugar, una llamada de LDI requiere un mayor número de interconexiones ya que el operador tiene que interconectarse con la red fija y con un *carrier* internacional, mientras que para originar una llamada de LDN un operador debe interconectarse con la red fija dos veces.

La segunda razón radica en que la provisión del servicio de LDN no puede prescindir de la infraestructura de transmisión entre departamentos porque requiere realizar el transporte de tráfico entre ellos (vía satélite, fibra óptica o radio-enlace). Por su parte, la provisión del servicio de LDI solo requiere de esta infraestructura cuando necesita transportar tráfico hacia o desde destinos internacionales, originado o terminado en los departamentos del país distintos a Lima, debido a que la mayoría de operadores mantiene su central de conmutación internacional en Lima.

Por otro lado, respecto a las barreras estratégicas, éstas pueden coexistir con las barreras estructurales cuando el comportamiento anticompetitivo de la empresa incumbente induce la asimetría de costos entre esta empresa y las entrantes, por ejemplo, al incrementar los costos para impedir el acceso a una red esencial de transmisión (Armstrong, Cowan y Vickers; 1994), o la disminución de sus precios al usuario final de manera tal que se reduzcan los márgenes de ganancias de los competidores para sacarlos del mercado.

En particular, en el mercado de larga distancia pueden ocurrir prácticas de estrechamiento de márgenes dada la especial dependencia que tienen los operadores de larga distancia nacional de la infraestructura del operador

incumbente. Frente a ello, la normativa peruana prevé la aplicación de la prueba de imputación a las tarifas de la empresa incumbente en el mercado de larga distancia nacional.

Otro tipo de barreras que puede afectar el ingreso de operadores al mercado lo constituyen las barreras legales. Al respecto, para brindar los servicios de LDN y LDI es preciso contar con una concesión, la cual es otorgada por el MTC a solicitud de parte, una vez realizados los trámites requeridos y cumplidos los requisitos establecidos (descripción detallada de las características técnicas y operativas del sistema, plazos y cronogramas de instalación de los equipos e iniciación del servicio, plan mínimo de expansión para los cinco primeros años, entre otros).⁴ Con respecto a los costos, éstos consisten en un pago único de 0.25% de la inversión a realizar durante el primer año y en pagos periódicos de 2% de los ingresos brutos facturados anualmente.

El número de concesiones que cada año otorga el MTC revela que estos requerimientos no constituirían un impedimento de acceso a la entrada de estos mercados. Es así que después de la apertura del mercado, el número de concesiones pasó de 21 en 2002 a 62 en septiembre de 2006.

De otro lado, la literatura económica indica que diversas características del segmento de larga distancia son consistentes con mercados competitivos en los que, además, no es fácil implementar estrategias colusivas (Kaserman y Mayo; 2002). Entre estas características puede mencionarse las siguientes:

- (i) Ausencia de significativas barreras a la entrada.
- (ii) Presencia de excesos de capacidad (redes de transmisión).
- (iii) Asimetría en las participaciones de mercado entre los principales competidores.
- (iv) Rápidos cambios tecnológicos en la industria.
- (v) Importante y variado uso de planes y promociones como instrumento de competencia entre los diferentes operadores.
- (vi) Existencia de un elevado número de operadores.
- (vii) Alto valor de la elasticidad de la demanda.

En este contexto, con la finalidad de asegurar la factibilidad de la competencia del mercado de larga distancia, resulta necesario el establecimiento de algunas medidas, tales como:

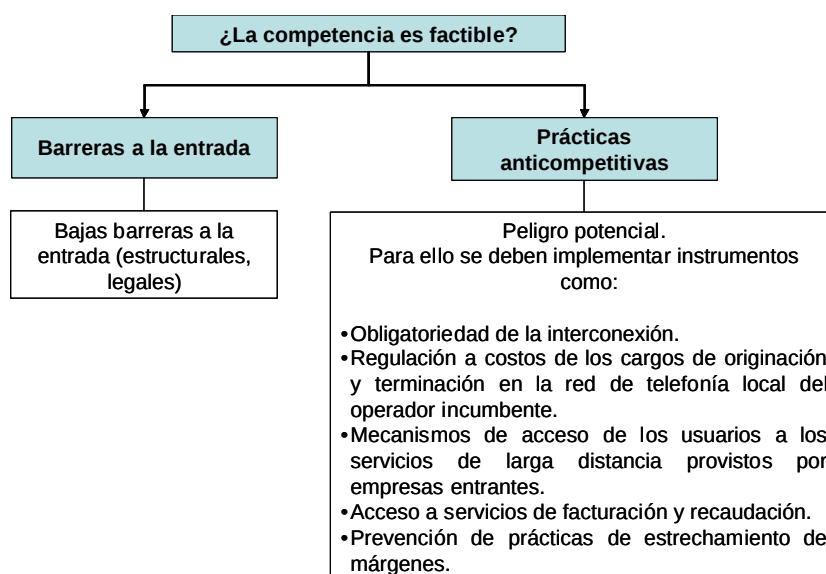
- Implementar medidas regulatorias que normen las relaciones contractuales entre las empresas operadoras como la obligatoriedad de la interconexión y la regulación a costos de los cargos de originación y terminación en la red de telefonía local del operador incumbente.
- Reducir las barreras legales a través del establecimiento de mecanismos rápidos y no costosos para el otorgamiento de las concesiones y permisos de operación.
- Implementar mecanismos de acceso de los usuarios a los servicios de larga distancia provistos por empresas entrantes, como “preselección” y “llamada por llamada”.

⁴. Sobre el particular, en los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones del Perú se establece que “el concesionario deberá estar en capacidad de prestar el servicio concedido dentro de un plazo de 24 meses en cinco ciudades en distintos departamentos del país y poseer al menos un centro de conmutación”.

- Emitir normas que permitan que las empresas competidoras accedan al servicio de facturación y recaudación del operador incumbente, por ser este servicio una facilidad esencial.
- Implementar mecanismos y procedimientos para impedir que el operador incumbente realice prácticas anticompetitivas que induzcan asimetría en costos entre él y sus competidores.

Por lo tanto, de acuerdo al análisis realizado en esta sección, las características del mercado de larga distancia sugieren que la competencia en el mercado de larga distancia sería factible. De un lado, las barreras a la entrada, estructurales y legales estarían siendo bajas. De otro lado, la implementación de ciertos instrumentos y mecanismos regulatorios estarían permitiendo controlar prácticas anticompetitivas del operador incumbente (ver gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Competencia Factible



IV. CARACTERÍSTICAS REGULATORIAS DEL MERCADO DE LARGA DISTANCIA PERUANO

VI.1. Proceso de Desregulación del Mercado Peruano de Larga Distancia

El mercado de larga distancia peruano viene experimentando un proceso de desregulación, el cual se inició en el año 1998, fecha en la que se estableció la apertura del mercado y la eliminación del monopolio que ostentaba el operador incumbente. Asimismo, se han dado las siguientes medidas en el mercado:

- Entrada en vigencia del sistema de preselección en el año 1999
- Implementación del sistema de llamada por llamada en el año 2002.
- Obligatoriedad de que el operador incumbente provea el servicio de facturación y recaudación en mayo de 2004. Asimismo, se estableció un cargo tope por dicha prestación, calculado a partir de un modelo de costos.
- Aplicación de la prueba de imputación en octubre de 2004, medida de competencia *ex ante* cuya finalidad consiste en evitar prácticas de estrechamiento de márgenes por parte de la empresa incumbente en perjuicio de las empresas competidoras.

No obstante la implementación de las medidas ya mencionadas, las tarifas establecidas por la empresa Telefónica del Perú S.A.A. aún presentan regulación mediante precios tope.

En este sentido, el informe se concentra en analizar si la regulación de precios tope, actualmente vigente, es un instrumento eficaz para disciplinar las tarifas establecidas por el operador incumbente y proteger a los usuarios, o si, por el contrario, son las condiciones de competencia existentes las que por sí solas logran que los precios se reduzcan, generando así que los precios tope establecidos tengan un efecto inocuo en el mercado.

VI.2. Ámbito de Aplicación del Análisis de la Desregulación

Respecto a los servicios de larga distancia de Categoría II, cabe señalar que está por implementarse el sistema de “llamada por llamada” como medida para incentivar la competencia en el segmento de llamadas de larga distancia desde teléfonos públicos. En tanto una medida de esta naturaleza podría tener un impacto significativo en las condiciones de competencia en este segmento (tal como ocurrió en el caso de las llamadas de larga distancia desde teléfonos de abonado), sería conveniente esperar su resultado antes de llevar a cabo una evaluación de las condiciones de competencia que se presentan actualmente para este tipo de llamadas.

De esta manera, solamente se analizan las condiciones de competencia respecto a los servicios de categoría I, donde se han implementado previamente medidas de promoción de competencia (como preselección y llamada por llamada). Por lo tanto, para el caso de estos servicios, es posible llevar a cabo la evaluación de las condiciones de competencia presentes en el mercado de larga distancia incorporando los resultados de la implementación de medidas para la promoción de competencia.

V. CONDICIONES DE COMPETENCIA

El análisis de las condiciones de competencia incluye la evolución de las participaciones y las tarifas para los siguientes servicios:

- Llamadas de larga distancia nacional desde teléfonos fijos de abonado.
- Llamadas de larga distancia nacional con tarjetas de pago.
- Llamadas de larga distancia internacional desde teléfonos fijos de abonado.
- Llamadas de larga distancia nacional con tarjetas de pago.

Se observa que en todos los casos analizados las empresas entrantes han ganado participación con respecto a Telefónica del Perú. Destaca el caso de las llamadas de larga distancia nacional, especialmente las realizadas mediante tarjetas de pago, donde la participación de las empresas entrantes ha alcanzado el 51.4%.

Gráfico N° 3: Evolución del Tráfico y las Participaciones de Mercado en el Mercado de Larga Distancia

Gráfico N° 3(a) Llamadas de LDN mediante tarjetas de pago

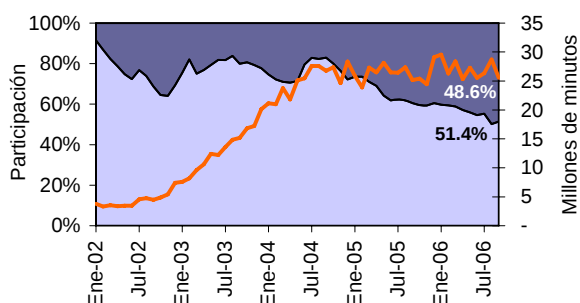


Gráfico N° 3(b): Llamadas de LDN desde teléfonos de abonado

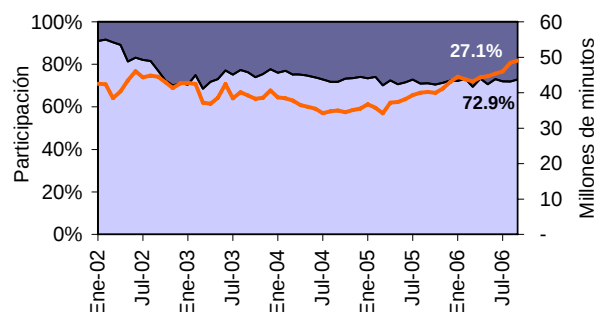


Gráfico N° 3(c) Llamadas de LDI mediante tarjetas de pago

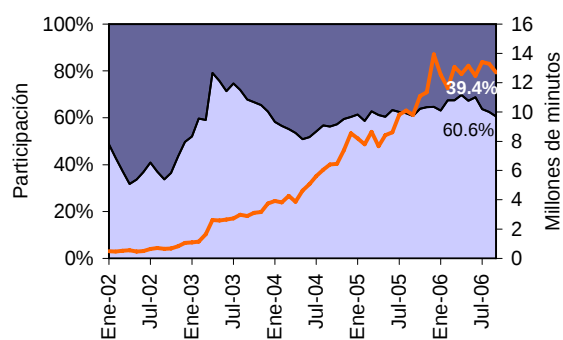
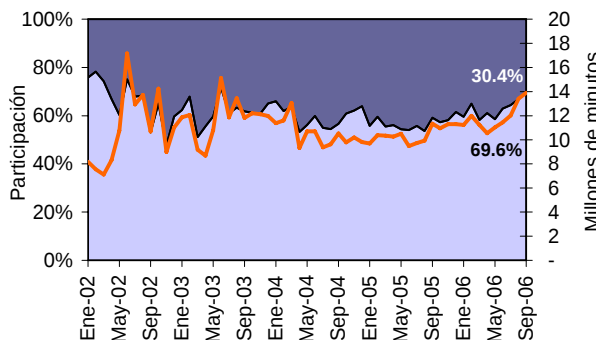


Gráfico N° 3(d): Llamadas de LDI desde teléfonos de abonado



Telefónica del Perú Otras Operadoras Mercado

Fuente: Empresas operadoras.

Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

Del mismo modo, tanto en el caso del mercado de larga distancia nacional e internacional se observan reducciones en el nivel de tarifas. Asimismo, la revisión de la oferta comercial muestra que en muchos casos, las empresas competidoras ofrecen tarifas (por planes, tarjetas y llamada por llamada) inferiores a las de Telefónica.

VI. COMPARACIÓN ENTRE LA TARIFA TOPE REGULADA Y LA TARIFA DE MERCADO EN EL MERCADO DE LARGA DISTANCIA

Vistas las condiciones estructurales de los mercados de LD (tarjetas y fijo-automático) y la revisión de sus principales indicadores de desempeño, se podría afirmar que, en la mayoría de los segmentos de mercado ya señalados, existe una dinámica competitiva importante que disciplina el mercado y establecen una tendencia decreciente de precios.

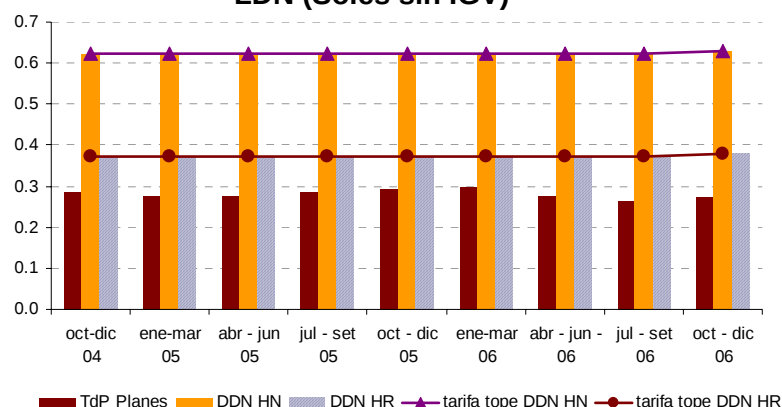
En este contexto, se observa que al comparar las tarifas de los servicios de larga distancia con las tarifas tope reguladas, en la mayoría de casos las tarifas se encuentran por debajo de la tarifa tope correspondiente. Más aún, se observa que en las tarifas de planes y tarjetas de pago se han situado muy por debajo de la tarifa tope (con excepción de las tarifas de las llamadas de larga distancia nacional efectuadas mediante la tarjeta Hola Perú, que durante un período se ubicaron al mismo nivel de la tarifa tope, para luego descender significativamente en los siguientes períodos).

VI.1 Precios Tope y Tarifa de Lista: Larga Distancia Nacional

Como se aprecia en el gráfico N° 4, las tarifas de las llamadas realizadas mediante planes de larga distancia son inferiores a las tarifas tope, tanto de horario normal como reducido. Dichas tarifas son en promedio 51% inferiores a las tarifas tope.

Por el contrario, las tarifas de las llamadas realizadas a través de discado directo corresponde exactamente al valor de las tarifas tope reguladas en ambos horarios. Esta evidencia podría implicar que la presión competitiva en este segmento aún no es suficiente para disciplinar las tarifas y para proteger, por sí sola, a los consumidores de tarifas excesivas.

Gráfico N° 4: Evolución de la Tarifa Tope y las Tarifas de DDN y de Planes – LDN (Soles sin IGV)



Fuente: Empresas operadoras.

Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

En cuanto a las tarjetas de pago, como se muestra en el gráfico N° 5(a), las tarifas de lista de la tarjeta “Hola Perú” son, en promedio, 28% menores que la tarifa tope. Sin embargo, hay dos períodos en los cuales algunas tarifas máximas han coincidido con las tarifas tope, lo cual fue rápidamente revertido debido posiblemente a la presión competitiva que ejercen las empresa competidoras de Telefónica⁵.

En lo que respecta a la tarjeta 147, las tarifas de lista son, en promedio, 31% menores que la tarifa tope. No se aprecian casos en los que estas tarifas estén al mismo nivel o cercanas que las tarifas tope (ver gráfico N° 5(b)).

⁵. Telefónica realiza una discriminación de precios de tipo geográfica según el departamento donde se origina la llamada. Debido a este cobro diferenciado en el caso de promociones, existen tarifas máximas y mínimas en cada período cuestión. Para realizar la comparación con las tarifas tope, se ha tomado la tarifa máxima, la tarifa mínima y la tarifa promedio cobrada en cada período.

Gráfico N° 5: Tarifa Tope y Tarifas de Lista de las Tarjetas Hola Perú y 147 (Soles sin IGV)

Gráfico N° 5(a) Tarifa Tope de Tarjetas de Pago vs. Tarifa de “Hola Perú” – LDN

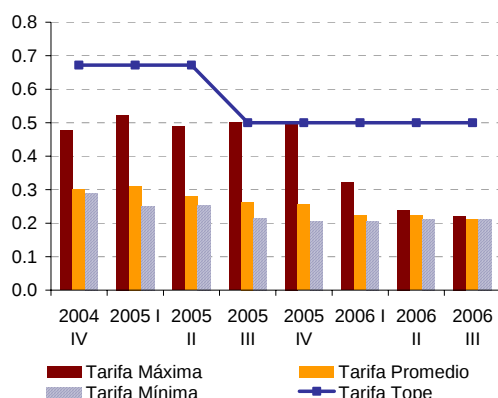
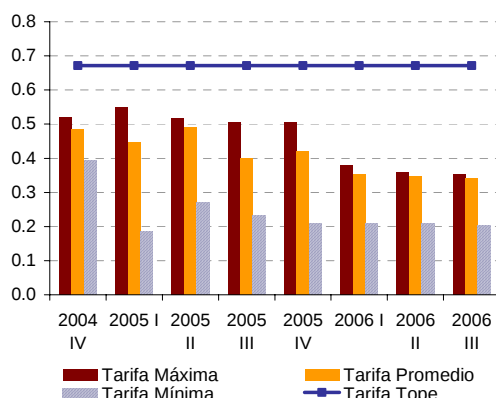


Gráfico N° 5(b): Tarifa Tope de Tarjetas de Pago vs. Tarifa de “147” -LDN

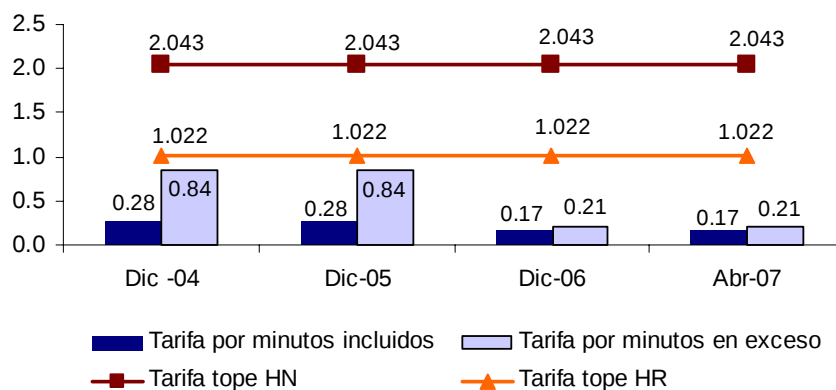


Fuente: Empresas operadoras.
Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

VI.2 Precios Tope y Tarifa de Lista: Tarifas de Larga Distancia Internacional

Tal como ocurre en el caso de los planes de larga distancia nacional, las tarifas de lista de las llamadas realizadas mediante planes de larga distancia internacional desde teléfonos de abonado, son significativamente menores a la tarifa tope regulada. Es importante mencionar que dichas tarifas son incluso menores a las tarifas tope para horario reducido (ver gráfico N° 6).

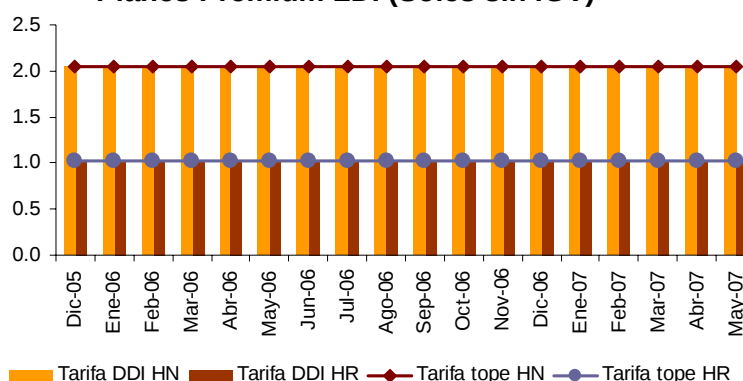
Gráfico N° 6: Evolución de la Tarifa Tope y la Tarifa de Lista de Planes Premium LDI (Soles sin IGV)



Fuente: Empresas operadoras.
Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

Sin embargo, las tarifas por discado directo internacional se ubican en el mismo nivel que las tarifas tope reguladas, tanto en horario normal como en horario reducido (ver gráfico N° 7). Este resultado, al igual que en el caso de llamadas de larga distancia nacional por discado directo, podría estar reflejando que el nivel de competencia todavía no es el adecuado para proteger adecuadamente a los consumidores.

Gráfico N° 7: Evolución de la Tarifa Tope y las Tarifas de Lista de DDI y de Planes Premium LDI (Soles sin IGV)

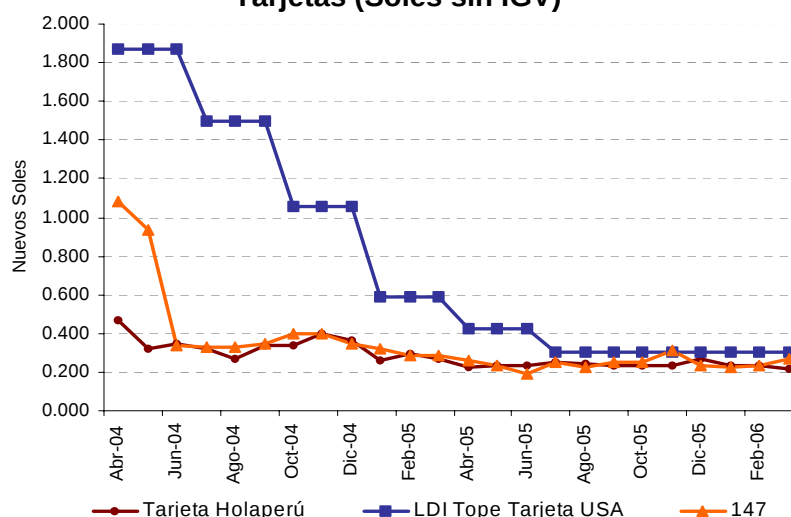


Fuente: Empresas operadoras.

Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

Respecto a las tarjetas de pago, las tarifas de lista de la Tarjetas Hola Perú y 147 son, en promedio, 38% y 23% menores que la tarifa tope respectivamente. Sin embargo, desde julio de 2005 la brecha se reduce y las tarifas de lista pasan a ser 20% y 17% menores a las tope.

Gráfico N° 8: Evolución de la Tarifa Tope LDI (USA) y la Tarifa de Lista de Tarjetas (Soles sin IGV)



Fuente: Empresas operadoras.

Elaboración: Gerencia de Políticas Regulatorias – OSIPTEL.

VII. TRATAMIENTO DE ESCENARIOS DE LLAMADA CON PRECIOS DE MERCADO IGUALES A LAS TARIFAS TOPE

La existencia de algunos escenarios de llamadas nacionales e internacionales donde los precios de mercado son iguales a las tarifas tope reguladas podrían deberse a la presencia de limitadas condiciones de competencia en dichos segmentos. En este contexto, resulta necesario llevar a cabo un análisis sobre el tratamiento regulatorio que debería aplicarse en aquellos escenarios que podrían ser vulnerables a tarifas excesivas ante una eventual eliminación del esquema de precios tope en el mercado de larga distancia.

Las tarifas de larga distancia más elevadas corresponden a las comunicaciones que se realizan mediante la modalidad de discado directo en el sistema de

preselección de la empresa incumbente (ver cuadro N° 2). Como se ha mencionado previamente, los usuarios de este segmento presentan una demanda inelástica, debido a que no cuentan con suficiente información referente a las alternativas tarifarias del mercado y porque experimentan mayor comodidad en marcar directamente los números telefónicos. En particular, muchos de estos consumidores utilizan el sistema de preselección por defecto de la empresa incumbente y nunca han tenido la oportunidad de elegir a su proveedor del servicio de larga distancia.

Debido a esta problemática, el OSIPTEL ha considerado necesario dinamizar y generar más competencia en el mercado de larga distancia, especialmente en el segmento de preselección. En este sentido, se ha previsto establecer medidas regulatorias encaminadas a dotar a los usuarios que utilizan el sistema de preselección y a aquellos que están excluidos de dicho sistema, de instrumentos que les permitan contar con mejores niveles de información y alternativas de elección de consumo que les resulten más beneficiosas.

Cuadro N° 2: Tarifas y Tráfico por Modalidad en el Mercado de Larga Distancia Nacional

Modalidad	Tráfico (Minutos)	Tarifa (S/. por minuto. Incluye IGV)	Participación
Preselección Telefónica del Perú			
Discado Directo Nacional	114,501,969	HN: 0.75 / HR: 0.45	13.7%
Promoción "Habla lo que quieras"	2,911,999	0.292	0.3%
Suscriptor 0800-0801	10,432,345	0.650	1.3%
Planes	224,737,498	0.325	27.0%
Preselección otros operadores^{1/}	84,881,573	HN:0.69 /HR:0.50	10.2%
Llamada por llamada^{1/}	71,473,512	HN:0.69 /HR:0.50	8.6%
Tarjetas^{2/}	324,060,383	Entre 0.1 y 0.29 (llamadas a USA)	38.9%
TOTAL MERCADO	832,999,279		

1/ Tarifas de preselección y llamada por llamada de Americatel.

2/ Tarifas de llamadas por tarjetas de pago de IDT.

Fuente: Datos proporcionados por Telefónica del Perú para la realización de pruebas de imputación. Información de tarifas y tráfico proporcionada por las empresas operadoras.

VIII. Conclusiones

La competencia en el mercado de larga distancia es deseable porque no existirían en este mercado condiciones de sub-aditividad de costos que configuren una estructura de monopolio natural, por lo cual no se estarían generando pérdidas de eficiencia productiva ante el ingreso de nuevos operadores. De otro lado, la introducción y el desarrollo de la competencia estarían permitiendo que los operadores identifiquen de mejor manera los diferentes segmentos de la demanda, logrando con ello la expansión del servicio, la calidad de los planes de consumo y la reducción de precios, consiguiendo así objetivos de bienestar y eficiencia asignativa.

La competencia en el mercado de larga distancia es factible bajo una adecuada protección de la competencia. Es decir, los posibles problemas de barreras a la entrada / salida no son significativos cuando se implementan instrumentos y mecanismos regulatorios que protegen la competencia. Entre las políticas de promoción de la competencia que ha venido implementando el OSIPTEL se puede mencionar las siguientes:

1. Política de interconexión a la infraestructura del operador incumbente.
2. Implementación del sistema de preselección.

3. Implementación del sistema de llamada por llamada.
4. Regulación del servicio de facturación y recaudación brindado por el operador incumbente.
5. Implementación de la prueba de imputación para las tarifas de las llamadas de larga distancia nacional.

En este contexto, se hace evidente que las condiciones de competencia en el servicio de larga distancia dependen en mayor medida de una serie de mecanismos y políticas, que de la existencia de un número grande de operadores. Como se ha expuesto a lo largo de este documento, el funcionamiento adecuado de estos mecanismos es una condición necesaria para la eliminación del esquema de precios tope vigente en la larga distancia desde la privatización del sector.

Entre otros, el mecanismo de precios tope tiene por finalidad proteger de tarifas excesivas a usuarios pertenecientes a segmentos de demanda donde las condiciones de competencia no generan por sí solas reducciones de precios sostenidas. Por lo tanto, para los propósitos de este documento, resulta particularmente importante analizar si existen situaciones en las que las tarifas tope limitan las tarifas establecidas por el operador incumbente.

En el estudio realizado se ha encontrado evidencia de que la dinámica competitiva existente en el mercado de larga distancia estaría generando una trayectoria decreciente sostenida de los precios, los cuales se están ubicando en un nivel inferior a las tarifas tope reguladas en la mayoría de segmentos de demanda.

Sin embargo, los resultados son heterogéneos. Si bien existen segmentos de mercado donde se han producido reducciones importantes en precios asociadas a una mayor participación de empresas competidoras o de esquemas de descuentos agresivos por parte de la empresa incumbente, también existen segmentos donde estas reducciones de precios no han sido significativas, posiblemente debido a la inelasticidad de la demanda o de imperfecciones en los esquemas de competencia.

En particular, se ha podido identificar que las llamadas de discado directo que se realizan mediante el sistema de preselección de la empresa incumbente (preselección por defecto y por contrato), tanto de larga distancia nacional como internacional, presentan precios que a lo largo o en parte del período analizado coinciden con las tarifas tope reguladas. Ello estaría significando que en estos segmentos de demanda el nivel de competencia podría no ser suficiente para disciplinar las tarifas. Por lo tanto, se evidenciaría la necesidad de implementar medidas regulatorias complementarias que permitan un mayor desarrollo de la competencia en dichos segmentos.

En esta perspectiva, la eliminación del mecanismo regulatorio de precios tope del servicio de larga distancia será una medida adecuada para el mercado solamente si se logra implementar instrumentos que potencien la competencia en los segmentos en los que los precios no han descendido lo suficiente. Específicamente es necesario mejorar el sistema de preselección, en lo referente a su capacidad para generar una mayor dinámica competitiva en aquellos segmentos donde los precios a los usuarios finales coinciden con las tarifas tope.

En conclusión se puede señalar que, si bien es cierto la eliminación del esquema de precios tope del servicio de larga distancia es consistente con la deseabilidad y

factibilidad de la competencia en este servicio, la reducción de costos regulatorios y las tendencias internacionales, es necesario que este proceso sea acompañado por una mejora en el funcionamiento de los mecanismos de competencia, en específico de la eliminación de la preselección por defecto, la cual permitiría una intensificación de la competencia en los segmentos en los que se observa una menor reducción de precios o una brecha tarifa tope - precio nula.

Por ende, se recomienda implementar la eliminación del esquema de precios tope una vez eliminada la preselección por defecto, medida actualmente considerada como prioritaria en los Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú, elaborados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En forma consistente con este análisis, se recomienda hacer efectiva la eliminación del esquema de precios tope del servicio de larga distancia nacional e internacional a partir de enero de 2008. Esto permitirá observar cuidadosamente el desempeño del mercado a partir de la eliminación de la preselección por defecto. Naturalmente, una evolución inadecuada de la competencia en los segmentos identificados como sensibles significará una re-evaluación de la medida de desregulación.

Finalmente, se espera que, adicionalmente a las condiciones de competencia actualmente existentes en el mercado de larga distancia, otros factores puedan contribuir a incrementar la competencia efectiva, tales como la política de cargos de facilidades esenciales, las normas de competencia *ex post* (*antitrust*), el desarrollo de las redes móviles y la presión competitiva que ejercerá el desarrollo de nuevas tecnologías e innovaciones sobre los operadores actuales en el mercado.