

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 1 de 79
	INFORME	

A	:	Gerencia General
ASUNTO	:	Informe Sobre el Proceso de Desregulación en el Mercado de Larga Distancia
FECHA	:	29 de octubre de 2007

		Cargo	Nombre	Firma
ELABORADO POR	:	Coordinador de Competencia y Mercados	Lucía Tamayo	
	:	Analista de Competencia y Mercados	Karla Perca	
REVISADO POR	:	Subgerente de Regulación	Sergio Cifuentes	
APROBADO POR	:	Gerente de Políticas Regulatorias (e)	Tatiana Piccini	

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 2 de 79
	INFORME	

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
II. MARCO CONCEPTUAL – ENFOQUE REGULATORIO.....	8
2.1 Enfoque Regulatorio.....	8
2.2 Principales Características del Sector de las Telecomunicaciones.....	10
2.3 Diferencias entre Servicios y/o Segmentos de Mercado.....	12
III. SERVICIO DE LLAMADAS DE LARGA DISTANCIA.....	13
3.1 Diferencias entre Mercado de Insumos y Mercado Final – Importancia de las Facilidades de Transporte.....	14
3.2 Diferencias entre los Operadores – Estrategias e Incentivos.....	19
3.3 Mecanismos Regulatorios – Contribución a Mejoras en el Desempeño.....	22
3.3.1 Reglas de Interconexión.....	23
3.3.2 Regulación de los Cargos de Interconexión.....	26
3.3.3 Sistema de Precios Tope.....	28
3.3.4 Pruebas de Imputación.....	32
3.3.5 Modalidades de Acceso a los Usuarios.....	37
3.4 Mecanismos de Competencia por Segmento de Mercado.....	40
3.5 Enfoque de Competencia Deseable y Competencia Factible en el Servicio de Llamadas de Larga Distancia.....	48
3.5.1 Competencia Deseable	50
3.5.2 Competencia Factible	52
IV. INDICADORES DE DESEMPEÑO	54
V. PRINCIPALES RESULTADOS.....	64
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	75
VII. BIBLIOGRAFÍA	78

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 3 de 79
	INFORME	

I. ANTECEDENTES

Consistente con su objetivo de promover una mayor desregulación en la provisión de servicios de telecomunicaciones, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) 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”¹.

Dichos lineamientos establecieron una serie de medidas a ser evaluadas 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 preselección 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.

Al respecto, el gráfico N° 1 detalla el conjunto de mecanismos regulatorios implementados por el OSIPTEL en relación con la prestación de llamadas de larga distancia, en específico, la regulación de las reglas relacionadas con la interconexión de las redes, la regulación de los cargos de interconexión aplicables por el acceso y uso de las facilidades o insumos considerados como esenciales para la prestación de los servicios, la implementación del mecanismo de precios tope y la implementación de la prueba de imputación para las llamadas de larga distancia nacional.

1. En el numeral 1 del artículo 4º se señala lo siguiente:

“El Perú seguirá la tendencia de desregular todos los servicios que reflejen las condiciones de competencia efectiva. En aquellos mercados donde no exista competencia efectiva en la prestación de determinados servicios, se establecerá la regulación de los mismos a través de fijación de tarifas, cargos de interconexión, entre otros instrumentos regulatorios. Para tales efectos, el alcance de dicha regulación, así como el detalle del mecanismo específico a ser implementado, será establecido por OSIPTEL, de acuerdo con las características, la problemática de cada mercado y las necesidades de desarrollo de la industria.

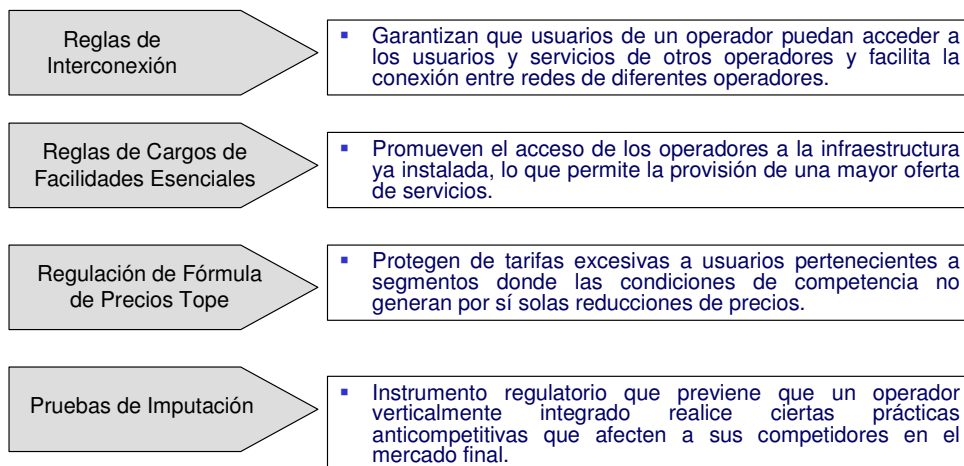
En esta línea, OSIPTEL iniciará en marzo de 2007:

- a. El proceso de desregulación del segmento de clientes comerciales del servicio de telefonía fija local de la empresa incumbente.*
- b. El proceso de desregulación del servicio de larga distancia.*

Todo proceso de desregulación cuenta con un informe técnico previo que lo sustente”.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 4 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 1
Marco Regulatorio en los servicios de Larga Distancia



Elaboración: OSIPTEL.

Considerando dicho detalle de mecanismos regulatorios, es importante precisar que el presente procedimiento de desregulación se centra exclusivamente en el análisis de la efectividad y conveniencia de la regulación de fórmula de precios tope de los servicios de larga distancia nacional e internacional como instrumento de regulación. De esta manera, el marco normativo relevante para la desregulación del servicio de larga distancia se encuentra en la sección 9.01, literal c) numeral (ii) de los Contratos de Concesión de los que es titular la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), los cuales fueron aprobados por el Decreto Supremo N° 11-94-TCC.

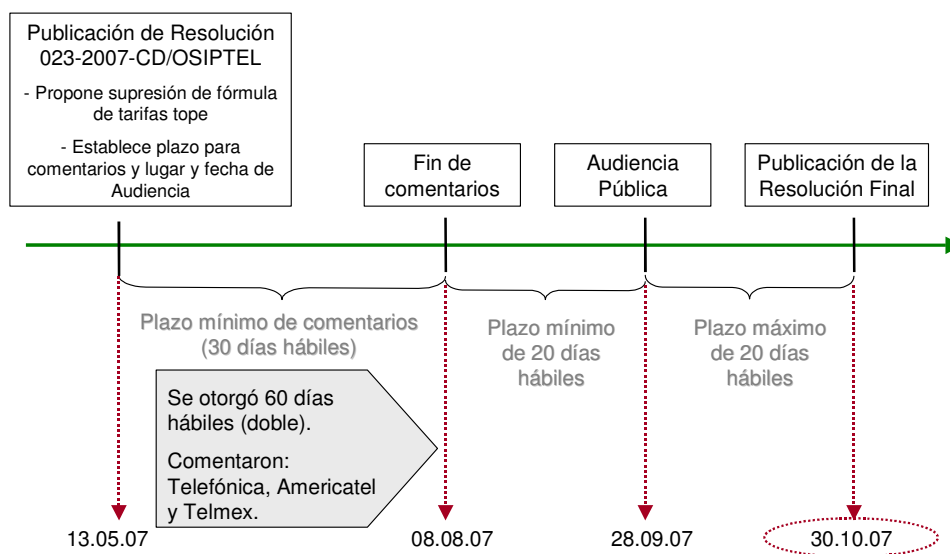
Los referidos contratos de concesión establecen que el OSIPTEL puede, de oficio o a pedido de la empresa concesionaria, suprimir la regulación tarifaria aplicada a los servicios de Categoría I “siempre que, y mientras el OSIPTEL considere que la competencia entre los proveedores de dichos servicios regulados es suficientemente vigorosa como para asegurar tarifas sostenibles y razonables en beneficio de los usuarios”.

De esta manera, dadas las condiciones de competencia en la industria, así como el conjunto de políticas implementadas por el regulador para promover el desarrollo del sector, la implementación de un proceso de desregulación de tarifas tiene como objetivo central el evaluar si el mecanismo regulatorio implementado viene siendo un esfuerzo real y efectivo para disciplinar la política de precios de la empresa regulada. En el caso específico del servicio de larga distancia, el objetivo central es entonces evaluar la relevancia del sistema de precios tope que se viene implementando desde septiembre de 2001.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 5 de 79
	INFORME	

De otro lado, la referida sección de los contratos de concesión establece además las etapas y los plazos del procedimiento de desregulación a seguir, proceso que a su vez se encuentra previsto en el artículo 34° del Reglamento General de Tarifas establecido por el OSIPTEL². De acuerdo con dichas referencias y tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente, corresponde al OSIPTEL elaborar el informe técnico que sustente el inicio del proceso de desregulación.

Gráfico N° 2
Plazos del Procedimiento de Desregulación



Elaboración: OSIPTEL.

Como se puede apreciar, el proceso de regulación previsto considera un plazo mínimo total de 70 días hábiles, 30 de los cuales corresponden al plazo mínimo previsto para la etapa de recepción de comentarios. Respecto de las actividades y plazos implementados, se presenta a continuación el detalle del proceso desarrollado.

1. **Informe N° 024-GPR/2007.** La Gerencia de Políticas Regulatorias del OSIPTEL elaboró el informe que sustentó el inicio del proceso de desregulación en el mercado de larga distancia.
2. **Resolución de Consejo Directivo N° 023-2007-CD/OSIPTEL (publicada en 13 de mayo de 2007).** Sobre la base de las recomendaciones contenidas en el referido informe, se publicó el proyecto de Resolución donde se establece la

2. Aprobado por Resolución de Consejo Directivo del OSIPTEL N° 060-2000.CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1ro de diciembre de 2000.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 6 de 79
	INFORME	

supresión del mecanismo de fórmula de tarifas tope aplicable a los servicios de llamadas de larga nacional e internacional, servicios clasificados en los contratos de concesión de los que es titular Telefónica como servicios de Categoría I. Se estableció además un plazo de 60 días hábiles a partir de la publicación para la presentación de comentarios (el doble del plazo mínimo previsto). Asimismo, se convocó a una audiencia pública para el 28 de septiembre de 2007.

3. **Recepción de Comentarios.** El 8 de agosto de 2007 se recibieron los comentarios de las empresas Telefónica del Perú S.A.A., Telmex Perú S.A. y de Americatel Perú S.A..
4. **Audiencia Pública.** El viernes 28 de septiembre de 2007 se realizó la audiencia pública prevista en el procedimiento. La audiencia se realizó en el auditorio ubicado en las oficinas del OSIPTEL y contó con la participación del OSIPTEL, de la empresa regulada Telefónica, y de la empresa Americatel Perú S.A..

Sobre la base de la continuidad del análisis realizado y la revisión de los comentarios recibidos (Ver Matriz de Comentarios) y de acuerdo con lo establecido en el plan de actividades previstas en el procedimiento descrito, el presente informe representa la recomendación del equipo técnico respecto de la desregulación de las tarifas aplicables a las comunicaciones de larga distancia realizadas por Telefónica.

Para tales efectos, el presente informe se inicia con una rápida revisión del enfoque regulatorio implementado para el diseño e implementación de políticas que buscan promover el desarrollo (mejor desempeño) y las condiciones de competencia de los diversos servicios, resaltando las particularidades del sector telecomunicaciones, así como la existencia de importantes diferencias entre los distintos servicios y/o segmentos de mercado.

Sobre la base de la presentación de los criterios generales, la siguiente sección del informe se centra en el análisis específico del servicio de llamadas de larga distancia en el Perú. En detalle, se especifican las variables que determinan el desempeño, se describen las principales características que definen la estructura del mercado y se presentan las principales características del mercado peruano, en particular, los esquemas de competencia considerados relevantes en cada uno de los segmentos del mercado.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 7 de 79
	INFORME	

Asimismo, se precisa el conjunto de políticas regulatorias que viene implementando el OSIPTEL para promover el desarrollo de estos servicios y se presenta una rápida revisión de los principales indicadores de desempeño de los últimos años. Como se ha indicado, el objetivo central de dicha revisión es identificar si existe algún segmento de mercado donde la política de precios tope funcione como un mecanismo efectivamente disciplinador de las políticas de establecimiento precios, en particular, de la política de establecimiento de precios de la empresa regulada.

Un análisis amplio de la política regulatoria aplicable al servicio de llamadas de larga distancia podría considerar tanto la revisión de la efectividad del mecanismo de regulación tarifaria (sistema de precios tope), como el alcance y efectividad de las otras políticas y/o procedimientos regulatorios implementados, como por ejemplo la definición y perfeccionamiento de los sistemas de acceso a los usuarios (preselección, llamada por llamada, entre otros) y la implementación de las prácticas de salvaguardas anticompetitivas (prueba de imputación tarifaria). En ese sentido, acorde con lo indicado anteriormente, el presente informe se centra fundamentalmente en la evaluación de la eliminación del mecanismo de precios tope.

En este contexto, el presente documento 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 vigente para estos servicios. En relación al funcionamiento del esquema de precios tope, la idea central de este 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.

Un criterio esencial que debe ser tomado en cuenta consiste en determinar si existen segmentos del mercado de larga distancia que podrían quedar severamente desprotegidos luego de realizarse la desregulación tarifaria. Más específicamente, es relevante analizar si los grupos de demanda de menores ingresos o localizados en zonas de menor tráfico se verían afectados con la eliminación del esquema de precios tope, debido a que podrían no contar con adecuadas condiciones de competencia que permitan menores tarifas a diferencia de segmentos residenciales de alto tráfico o segmentos corporativos. Es importante mencionar que este análisis se lleva a cabo tomando en cuenta la información disponible hasta el segundo trimestre del año 2007.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 8 de 79
	INFORME	

II. MARCO CONCEPTUAL – ENFOQUE REGULATORIO

La presente sección describe el marco conceptual general que el OSIPTEL considera relevante para el diseño e implementación de las diversas recomendaciones de política que buscan promover un mejor desempeño del sector de las telecomunicaciones en el Perú, en particular, el enfoque respecto de lo que se entiende por promover el desarrollo y las condiciones de competencia en la industria.

Para tales efectos, la presente sección destaca tres aspectos identificados como relevantes: (i) la consideración de un enfoque regulatorio, (ii) el reconocimiento de las características particulares del sector de las telecomunicaciones y (iii) la especificación de las posibles diferencias entre los diversos servicios y/o segmentos de mercado.

2.1 Enfoque Regulatorio

En relación con la relevancia de un enfoque regulatorio, el OSIPTEL considera que promover el desarrollo y las condiciones de competencia en una industria implica la identificación e implementación de un conjunto de políticas que determinan y afectan la estructura de mercado, la conducta de los agentes y el desempeño de la industria. Considérese sobre este punto lo precisado por Rey (1997)³ respecto del rol de la política de competencia.

Asimismo, las propuestas de políticas y procedimientos implementados deben ser absolutamente funcionales con los objetivos y prioridades contenidos en la visión del sector. Para tales efectos, el OSIPTEL ha precisado en diversas oportunidades que el análisis de la problemática y las necesidades de cada sector es fundamental para la definición del diseño regulatorio, tarea que engloba la especificación de los principales objetivos, así como la precisión de las propuestas de políticas y su orden de prioridad en el tiempo.

En ese sentido, el regulador considera que para el desarrollo de dicha función es importante tener presente algunas consideraciones de carácter general:

3. Rey, Patrick (1997). "Competition Policy and Economic Development":

"This paper discusses the role of competition policy as an instrument of economic development. Competition policy should here be understood in a broad sense, and viewed as comprising not only antitrust policy but also other policies that have an impact on market structure, business behavior and economic performance; ... "

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 9 de 79
	INFORME	

1. El desarrollo de políticas debe tener en cuenta una clara visión de contribución al desarrollo económico.
2. Se debe considerar que la definición del diseño regulatorio es un proceso dinámico. La especificación de las prioridades de cada sector irán variando en el tiempo conforme se van alcanzando los objetivos más básicos, de acuerdo con las mejoras en materia económica y en materia tecnológica. Este último punto es particularmente relevante en la industria de las telecomunicaciones, donde el ritmo de innovación permite considerables ganancias en la capacidad de las redes y reducciones en costos.
3. Se debe identificar claramente las restricciones que puede enfrentar un regulador. En específico, las restricciones en el manejo de información (asimetría), las posibles restricciones a nivel administrativo y político, y las restricciones de carácter legal y contractual. En relación con el primer punto, es responsabilidad del regulador implementar procedimientos que permitan un óptimo manejo de la información relevante para la gestión regulatoria, asegurando su acopio oportuno, así como el debido resguardo de la información clasificada como confidencial.
4. El desarrollo de políticas debe reconocer además que la regulación se mueve en un contexto donde la existencia de disyuntivas⁴ entre los diversos objetivos de política son sumamente relevantes. Bajo dicho contexto, es responsabilidad del regulador precisar de manera clara y oportuna cuáles son las principales exigencias así como su orden de prioridad.
5. La orientación de cada política o procedimiento, así como su orden de aplicación en el tiempo, deben estar directamente vinculados con la problemática y las necesidades específicas de cada país o región, reconociendo además las principales diferencias a nivel de los diversos segmentos de negocio.

Como se puede apreciar, el regulador parte de un enfoque global identificando que su tarea fundamental corresponde a la especificación e implementación de políticas que contribuyan a incrementar el bienestar. Dicha tarea implica la precisión de los diversos objetivos o exigencias específicas que se buscarán

4. Gallardo, J. (1999). "Algunas Disyuntivas en la Teoría Normativa de la Regulación". Pontifica Universidad Católica del Perú. Documento de Trabajo No 164.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 10 de 79
	INFORME	

alcanzar, tanto a nivel de toda la industria como en el ámbito de los mercados y/o segmentos de mercado considerados como prioritarios o estratégicos.

Considérese por ejemplo el enfoque desarrollado por Armstrong, Cowan y Vickers (1994), quienes sobre la base de la descripción de la experiencia británica muestran cómo la intervención del Estado a través de la regulación tiene como objetivo la implementación de políticas que den un tratamiento adecuado a toda posible problemática o imperfecciones de mercado que afectan el fin último asociado a la prestación de los diversos servicios públicos, en específico, la generación de un mayor bienestar social⁵.

Con relación al enfoque de bienestar, cabe señalar que existe una amplia literatura que desarrolla diversos criterios y enfoques, como los trabajos de Amartya Sen (1997)⁶, quien presenta un enfoque de bienestar que considera como uno de sus pilares el análisis y tratamiento de las condiciones de desigualdad entre los distintos agentes económicos, aspecto que se evidencia en la formulación de criterios para la definición de funciones de bienestar social.

Definidos los objetivos, su orden de prioridad, así como las combinaciones óptimas de los diversos instrumentos para el alcance de los mismos, el regulador implementa su gestión a través del manejo de diversas herramientas, como por ejemplo los modelos de costos, las estimaciones de demanda, modelos de bienestar, modelos financieros, teoría y modelos de precios, entre otras.

2.2 Principales Características del Sector de las Telecomunicaciones

En las industrias de redes existen importantes características que determinan que la competencia por sí sola no pueda conllevar a resultados socialmente deseables.

De esta manera, en el sector de las telecomunicaciones existe la necesidad del establecimiento de reglas y procedimientos que regulen el comportamiento y la interacción entre los agentes, como son las políticas de interconexión, las políticas de acceso, las políticas de interoperabilidad, entre otros. Considérese sobre este punto las referencias de los autores, quienes resaltan a manera de ejemplo la necesidad de políticas de interconexión⁷, lo cual implica: (i) un entendimiento

5. Armstrong M., S. Cowan y J. Vickers (1994). "Regulatory Reform: Economic Analysis and the British Experience". MIT Press.

6. Sen, A . (1991). On Economic Inequality. Oxford University Press.

7. Laffont, J. y J. Tirole (2000) "Competition in Telecommunications". MIT Press.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 11 de 79
	INFORME	

sofisticado de la economía de interconexión de redes, (ii) alto grado de especialización tecnológica, (iii) información de costos y demanda, entre otros.

Otra característica fundamental de la industria es el rápido cambio tecnológico, lo que se evidencia en la creciente aparición de nuevos servicios y en el desarrollo de la inteligencia de las redes. Asimismo, la estructura de la industria también está evolucionando rápidamente con la aparición de nuevas redes y operadores que requieren de interconexión (operadores de redes telefónicas, de cable, de servicios móviles e inalámbricos, proveedores de servicios de Internet, etc.), los cuales están empezando a interactuar en un marco de convergencia de redes y servicios.

No obstante dichos desarrollos, aún existen determinados segmentos del sector donde se requieren de importantes inversiones y costos fijos, en específico, lo relacionado con el despliegue de las redes de acceso a los usuarios y las redes de transmisión con cobertura nacional. Dichas exigencias hacen aún más relevante la necesidad de los operadores de reeditar sus inversiones a través de la ampliación de sus niveles de producción y ventas, así como de la gama de servicios que ofrecen.

Las fuertes exigencias en términos de innovación tecnológica, así como las necesidades de expansión de los niveles de oferta, determinan que en este sector se realizan importantes procesos de fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas. La implementación de dichas decisiones empresariales permite a las empresas afrontar con mayor eficiencia y seguridad los procesos de inversión, minimizando así los posibles riesgos asociados con los diversos esquemas o programas de apalancamiento financiero,

De otro lado, un aspecto central en el sector de las telecomunicaciones es la existencia de mercados estrechamente vinculados, en particular, la existencia de servicios que se caracterizan por mantener estructuras verticalmente integradas donde el principal proveedor de los insumos de red considerados como esenciales es a su vez uno de los principales competidores en el mercado del bien o servicio

"Many experts argue that regulation should end once local competition has developed and that regulation should be replaced by standard competition policy (as is the case, say, in New Zealand, where regulatory agencies have been abolished). This (perhaps correct) view is unfortunately not supported by any economic analysis. A tempting analogy with other industries may suggest that competition will yield a socially desirable outcome. This analogy, however, ignores the fact that interconnection requires an agreement among competitors. This feature....raises two concerns. The first is that strong players may refuse to enter interconnection agreements with smaller ones. The second is that the strong players may be able to use the interconnection agreements among themselves as an instrument of tacit collusion in the retail markets"

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 12 de 79
	INFORME	

final. Este aspecto hace más complejo el análisis de las condiciones de competencia y determina la implementación de políticas que salvaguarden el normal desarrollo de la competencia entre los diversos operadores.

2.3 Diferencias entre Servicios y/o Segmentos de Mercado

El diseño e implementación de la política regulatoria pueden ser muy específicos considerando distintos servicios y segmentos de mercado, como las diferencias entre los servicios de Internet, cable, telefonía fija, móvil, larga distancia, y las diferencias entre los diversos tipos de clientes, como los clientes residenciales y los clientes comerciales, dentro de los cuales es posible incluso especificar diferencias entre los clientes en función a sus características socio económicas y sus preferencias.

En determinados servicios destaca la competencia entre redes o plataformas, por ejemplo, en el caso de la competencia entre redes móviles se observa:

- Cada empresa tiene su propia infraestructura.
- Usualmente sin regulación tarifaria.
- Posibles regulaciones de cargos de terminación.
- Desarrollo de Políticas de Incentivos, con el fin de promover el cumplimiento de objetivos y evitar estrategias colusorias.
- Es relevante la implementación de políticas de calidad, mecanismos de protección a los usuarios y salvaguardas competitivas.

Sin embargo, existen servicios - como la prestación de llamadas de larga distancia - que si bien son potencialmente competitivos, se caracterizan por la existencia de estructuras verticalmente integradas que determinan la necesidad de un acceso efectivo a los elementos de red considerados esenciales y donde el principal proveedor de los mismos es, a su vez, proveedor del servicio final. En estos segmentos, se debe considerar no sólo el establecimiento de procedimientos y políticas que incentiven el desarrollo del servicio y las condiciones de competencia, sino también el diseño e implementación de políticas y procedimientos que salvaguarden dicha competencia a través del desincentivo y penalización de las prácticas o estrategias empresariales consideradas como desleales o anticompetitivas.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 13 de 79
	INFORME	

III. SERVICIO DE LLAMADAS DE LARGA DISTANCIA

La presente sección presenta el enfoque regulatorio desarrollado por el OSIPTEL para el análisis específico del servicio de llamadas de larga distancia nacional e internacional. Al respecto, es importante precisar que el desempeño de una industria depende de una diversidad de variables. Considérese por ejemplo, entre otras:

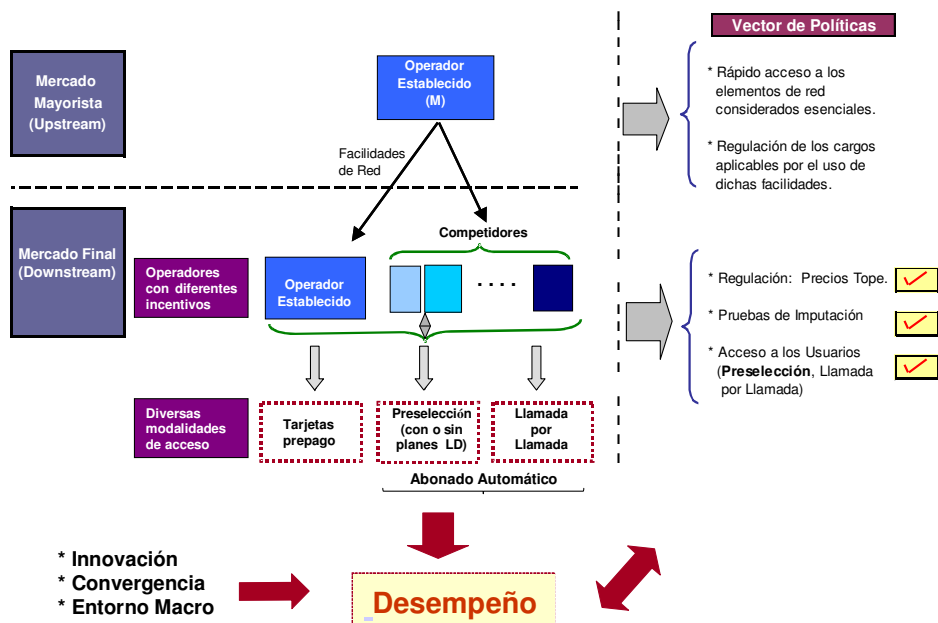
- Los determinantes de los costos de producción.
- El grado de integración vertical.
- El nivel de la intensidad de la competencia entre los diversos operadores.
- El nivel de concentración de la industria (número de operadores).
- Las preferencias y perfiles de los clientes.
- Las estrategias competencia (precio, cantidad, diferenciación).
- Las estrategias financieras (fusiones, adquisiciones, alianzas).
- El desarrollo tecnológico (innovación).
- Las políticas regulatorias (regulación, incentivos, supervisión)
- La evolución de la economía en general (efectos en costos y demanda).

Considerando estas variables, la presente sección se inicia describiendo la estructura de la industria, tanto en el mercado de insumos como en el mercado final. Sobre la base de dicha descripción se especifican las principales estrategias que describen el comportamiento de los operadores en el mercado final, en específico, se presenta una rápida conceptualización de los esquemas de competencia considerados relevantes para cada uno de los segmentos de mercado.

Se describe además el conjunto de políticas regulatorias implementadas por el OSIPTEL tanto en el mercado mayorista como en el mercado final, y se presentan las principales características del mercado peruano. Finalmente, considerando dichos desarrollos, se describen los principales indicadores de desempeño, más específicamente, la relación existente entre los precios tope y los precios vigentes establecidos por los diversos operadores.

Para un mayor ordenamiento conceptual, el siguiente esquema resume las ideas y tópicos considerados más relevantes en relación con el servicio de llamadas de larga distancia.

Gráfico N° 3
Análisis del Servicio de Llamadas de Larga Distancia



Elaboración: OSIPTEL.

Se desarrolla a continuación una rápida revisión de los principales componentes descritos.

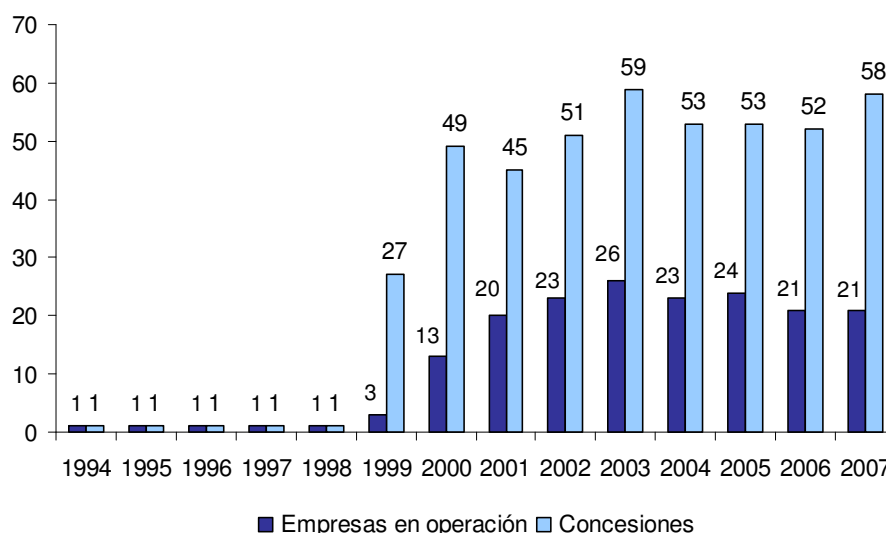
3.1 Diferencias entre Mercado de Insumos y Mercado Final – Importancia de las Facilidades de Transporte.

Como se aprecia en el gráfico N° 3, un primer aspecto a resaltar es la relación existente entre el mercado de insumos y el mercado final. Como ya se ha señalado, el servicio de llamadas de larga distancia se caracteriza por la existencia de un operador establecido verticalmente integrado, el cual provee gran parte de los insumos necesarios para la prestación del servicio final, segmento donde compite con otros operadores.

Al respecto, es importante resaltar que la ausencia de barreras legales y administrativas, así como las mayores facilidades establecidas en el ordenamiento jurídico peruano han permitido el ingreso de un importante número de empresas operadoras. No obstante dicha evolución, sólo una fracción de los operadores con concesión realmente tiene presencia en el mercado, más específicamente, de las 58 empresas con concesión actualmente sólo 21 se encuentran operando en el mercado.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 15 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 4
Evolución del Número de Concesiones y Empresas en Operación



Elaboración: OSIPTEL.

Complementariamente a la política de entrada, es importante resaltar que la implementación de los diversos procesos de liberalización ha exigido a los reguladores el diseño de un marco normativo específicamente dedicado a establecer el conjunto de reglas y procedimientos que debe ser cumplido por las empresas que establecen un acuerdo de interconexión, en particular, el acceso a las facilidades esenciales provistas por los operadores establecidos⁸.

La interconexión se constituye entonces en el elemento fundamental para la promoción de la competencia. Al respecto, el ordenamiento jurídico peruano, de forma similar a otros países, ha recogido un sistema por el cual el Estado, a través del regulador, supervisa la negociación y los acuerdos relativos a la interconexión en atención a su interés público y a la obligatoriedad de la misma⁹. Por ello, las partes tienen un período de negociación, a cuyo término deben remitir el contrato de interconexión para la aprobación del regulador.

Respecto del acceso a las facilidades definidas como esenciales es importante resaltar la importancia del acceso a las facilidades de transporte, en específico, el

8. Se entiende por instalación esencial a todo elemento de una red o servicio público de telecomunicaciones que (i) sea suministrada exclusivamente o de manera predominante por un solo proveedor o por un número limitado de proveedores, y (ii) cuya sustitución con miras al suministro de un servicio no sea factible en lo económico o en lo técnico.

9. Véase el Texto único de las Normas de Interconexión: Resolución N° 043-CD-2003/OSIPTEL y sus modificatorias.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 16 de 79
	INFORME	

acceso a las facilidades de transporte de larga distancia nacional. Dicho acceso resulta fundamental en países como el Perú donde es básicamente un solo operador el que dispone de cobertura a nivel nacional. La extensión territorial del país, las dificultades geográficas y los bajos niveles de capacidad adquisitiva en diversas ciudades del interior del país hacen complejo el proceso de expansión de las redes de transporte para los operadores entrantes. Bajo dichas condiciones, el rápido acceso a las facilidades de red y el establecimiento de cargos de interconexión orientados a costos se constituyen en los principales pilares para facilitar la entrada y promover las condiciones de competencia en esta industria.

La prestación de las facilidades de transporte se da a través de dos servicios, el transporte conmutado de larga distancia nacional y el alquiler de circuitos de larga distancia nacional. La elección por parte de los operadores de una u otra facilidad esencial dependerá, entre otros factores, del nivel de tráfico que dicho operador requiere cursar, más específicamente, se requiere del acceso conmutado para bajos niveles de tráfico y del alquiler de circuitos para niveles elevados de tráfico.

El transporte conmutado de larga distancia nacional implica que el operador que provee este servicio transporta las comunicaciones de otro operador hasta el lugar de destino. Esta facilidad se provee cuando hay un operador que no tiene presencia en un lugar donde tiene que terminar sus comunicaciones o que teniendo presencia no dispone de la capacidad suficiente para transportar todas las comunicaciones, por lo cual requiere que sea otro operador el que realice el transporte de dichas comunicaciones.

La demanda por el servicio de transporte conmutado de larga distancia nacional es derivada, principalmente, del mercado minorista de telefonía de larga distancia nacional. No obstante, el tráfico cursado mediante transporte conmutado de larga distancia nacional no sólo considera el tráfico originado de larga distancia sino también el tráfico local que puede ser cursado haciendo uso del transporte conmutado de larga distancia dada las configuraciones de las redes de algunos operadores. Así por ejemplo, la red de Gilat to Home cuenta con un *hub* en Lima y usa tecnología satelital, por lo que todo el tráfico de su red sea local o de larga distancia pasa por Lima.

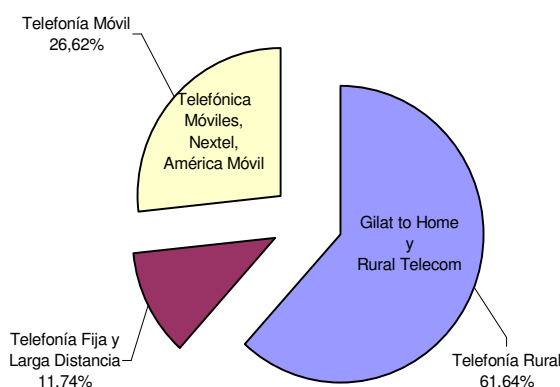
En la actualidad existen cinco empresas operadoras que brindan el servicio de transporte conmutado de larga distancia. El principal operador es Telefónica con una participación del 97,4% del total de minutos cursados mediante este servicio, seguido por Telmex con el 1,5%, Americatel con el 1,0% y otros con el 0,1%. Sin

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 17 de 79
	INFORME	

embargo, el hecho que existan otras empresas concesionarias que brindan el servicio no implica la existencia de competencia en el mercado.

En este sentido, en el segmento mayorista Telefónica brinda el servicio de transporte conmutado de larga distancia nacional a operadores del mercado de telefonía fija y larga distancia, operadores de servicios móviles y operadores rurales, siendo estos últimos los que explican el 61,64% del total del tráfico, seguido por la telefonía móvil que representa el 26,62% del total y la telefonía fija y de larga distancia con el 11,74%.

Gráfico N° 5
Uso del Transporte Conmutado de Larga Distancia



Elaboración: OSIPTEL.

De otro lado, el servicio de alquiler de circuitos comprende la facilidad brindada por el concesionario del servicio portador para el establecimiento de un enlace punto a punto para la transmisión de señales de telecomunicaciones. Asimismo, en este servicio está comprendida la modalidad de arrendamiento de circuitos de punto a multipunto¹⁰. En ese sentido, los usuarios del servicio tienen la posibilidad de contar con un medio dedicado que les permita unir dos puntos geográficos específicos (extremos del circuito). Si ambos extremos del circuito se ubican en una misma área urbana se trata de circuitos locales y si éstos se ubican en áreas locales distintas se trata de circuitos de larga distancia nacional.

A enero de 2007 existían 50 concesiones otorgadas para la provisión del servicio portador de larga distancia nacional. Sin embargo, al igual que en el caso del transporte conmutado, ello no implica que la totalidad de empresas estaban brindando efectivamente el servicio portador y mucho menos el de alquiler de

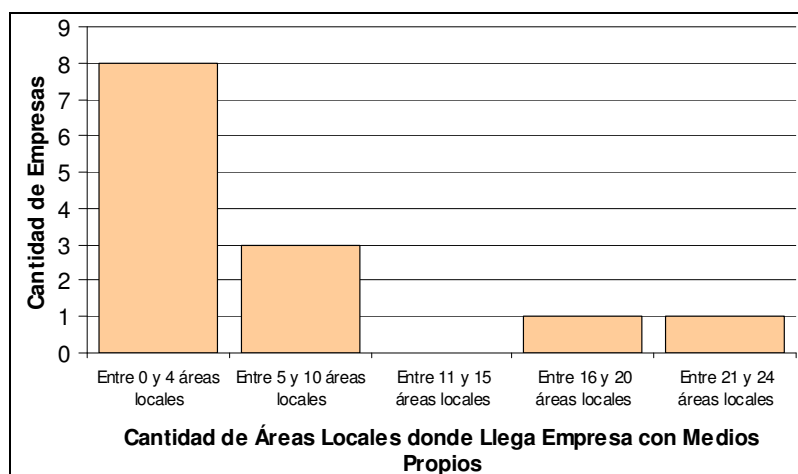
10. Anexo- Glosario de Términos- del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 06-94-TCC.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 18 de 79
	INFORME	

circuitos. La concesión les da la facultad legal de operar, pero la generación de competencia producto de la provisión del servicio de alquiler de circuitos está supeditada a las condiciones bajo las cuales dichas empresas proveen el servicio, en particular, a la infraestructura que cada una de estas empresas posea en el país.

En este sentido, es importante evaluar la infraestructura instalada de cada empresa en cada una de las áreas locales, lo que determinará la posibilidad de que ésta pueda ofrecer el servicio a las demás.

Gráfico N° 6
Cantidad de Empresas que Transportan Señales con Medios Propios



Elaboración: OSIPTEL.

Como ya se ha mencionado, de acuerdo con la información proporcionada por las empresas, existen muchos operadores que si bien tienen presencia en varias áreas locales, realizan el transporte de las comunicaciones en los tramos de larga distancia por medio de la infraestructura de otras empresas operadoras. Tal situación se aprecia en el gráfico anterior, donde se muestra que muchos operadores llegan a pocas áreas locales con sus propios recursos.

Al respecto, se observa que Telefónica es la única empresa que llega a todas las áreas locales con sus propios recursos, mientras que las otras empresas deben utilizar la infraestructura de Telefónica o alguna otra red para poder transportar las comunicaciones hacia las demás áreas locales.

De esta manera, Telefónica es la empresa a la que mayormente se le solicita el alquiler de circuitos para el transporte de las comunicaciones puesto que su red ya está desplegada en el país. Más específicamente, el 96% de la demanda de

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 19 de 79
	INFORME	

circuitos de larga distancia nacional es atendida por Telefónica del Perú, mientras que el 4% restante es atendido por Telefónica Móviles. En estricto, el 100% de la demanda de circuitos de larga distancia es atendida por el grupo Telefónica. Aproximadamente el 87% del total de circuitos alquilados corresponden a empresas operadoras de telefonía móvil y el 13% a empresas operadoras locales y de larga distancia.

Asimismo, en términos de los requerimientos por distancias, aproximadamente el 6% de la demanda corresponde a circuitos de menos de 100 kms, 62% corresponde a circuitos con distancias entre los 100 y los 450 kms y 32% corresponde a circuitos de más de 450 kms de distancia, lo cual evidencia la importancia del acceso a las facilidades de transporte para la prestación de los servicios hacia las localidades más alejadas.

3.2 Diferencias entre los Operadores – Estrategias e Incentivos.

La estructura descrita en la sección anterior determina en gran medida los esquemas de competencia y acciones estratégicas que puedan implementar los diversos operadores, tanto a nivel del operador establecido, como en el ámbito de los competidores. Así por ejemplo, es de esperar que en ausencia de regulación el operador establecido tenga incentivos para dilatar los acuerdos de interconexión, afectar la calidad de la interconexión, establecer cargos de acceso elevados, establecer requerimientos tecnológicos para la interconexión de difícil cumplimiento, así como implementar políticas de precios que disuadan la entrada (estrechamiento de márgenes, precios predatorios).

En el ámbito de los competidores también existen diversos comportamientos estratégicos que determinan el desempeño y su evolución. En ese sentido, se espera que en los inicios de sus operaciones la mayor parte de éstos operadores se centren en la prestación del servicio a los clientes de mayores recursos.

Se espera a su vez que los recursos generados por dichas prestaciones acompañen los procesos de inversión de algunos de éstos operadores para el despliegue de redes de transporte nuevas y/o complementarias, procesos que, considerando la existencia de un entorno de mayor convergencia de servicios, pueden ir derivando en el mediano y largo plazo en la definición de fusiones, adquisiciones o alianzas estratégicas con el objetivo de disminuir los costos de producción y ampliar la gama y calidad de los servicios que estos operadores vayan prestando.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 20 de 79
	INFORME	

CUADRO N° 1
Diferencias entre Operadores

Operador establecido	Empresas entrantes
▪ Restringir la interconexión. ▪ Obrar cargos elevados a competidores. ▪ Ser muy agresivo en los segmentos donde entrarían los nuevos competidores. ▪ Evitar el acceso al mercado de los competidores o procurar su salida del mercado, mediante prácticas tales como el establecimiento de precios predatorios o estrechamiento de márgenes (<i>price squeeze</i>). ▪ Limitar acceso a información sobre los usuarios. ▪ Restringir servicios de facturación y recaudación.	▪ Obtener mecanismos de acceso a la red del operador establecido. ▪ Ingresar al mercado concentrándose inicialmente en sectores de mayores ingresos (empresas, grandes clientes) y enfocar las inversiones en estos sectores. ▪ Ingresar progresivamente en los segmentos con menores costos, tal como sucede en el caso de las tarjetas de pago.

Elaboración: OSIPTEL.

Sobre la base de dichas consideraciones debe precisarse que la literatura prevé que aun en escenarios de liberalización absoluta se pueden presentar casos en los cuales la competencia no es efectiva. Más aun, algunos autores precisan que puede existir una gradualidad natural en la intensidad de la competencia como resultado de la implementación progresiva de los procesos de despliegue de infraestructura propia (Cave y Mason; 2001)¹¹.

En este sentido, 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 se encuentran básicamente asociadas con la necesidad de incurrir en altos costos hundidos para la construcción de una nueva infraestructura de transmisión utilizada para el transporte de larga distancia (Hausman; 1995)¹².

De esta manera, se observa que una de las principales características de los segmentos de larga distancia es que las empresas entrantes inician comúnmente sus operaciones minimizando su grado de exposición e incertidumbre, por lo cual

11. Cave, M. y R. Mason (2001) "The Economics of the Internet: Infrastructure and Regulation". Oxford Review of Economic Policy.

12. Hausman, J. (1995) "Competition in Long-distance and Telecommunications Equipment Markets: Effects of the MFJ". Managerial and Decision Economics, Vol. 16, N° 4.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 21 de 79
	INFORME	

optan por utilizar el acceso a diversas facilidades esenciales que son provistas de manera mayoritaria por los operadores establecidos en vez de construir su propia infraestructura, concentrándose además en los segmentos de clientes de mayores recursos y niveles de consumo.

En este contexto, se espera que conforme los operadores entrantes van creciendo en su escala de negocio, así como en el proceso de introducción de nuevas prestaciones (paso hacia un esquema multiproducto), éstos requieran ser más independientes en su estructura de costos de los cargos que tienen que pagar al operador establecido por el acceso a las referidas facilidades esenciales, minimizando de esta forma su grado de exposición. Dicho enfoque se implementa 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)¹³.

La literatura prevé además que durante dicho proceso la empresa establecida podría tener incentivos para trasladar el poder de mercado que ostenta en el segmento mayorista hacia el potencial segmento competitivo (Laffont y Tirole, 2000)¹⁴. Más específicamente, la empresa establecida podría tener una conducta destinada a eliminar la competencia y a erigirse progresivamente como un monopolio. En general, las posibilidades de éxito que podría tener la empresa propietaria de las facilidades esenciales para lograr dichos objetivos dependerán en gran medida de las características de la industria y las barreras que logre imponer. De acuerdo con el esquema conceptual planteado por Armstrong, Cowan y Vickers (1994)¹⁵, las barreras a la entrada se establecen cuando se generan importantes asimetrías entre la empresa establecida y las empresas competidoras.

Tales barreras estratégicas existen, por ejemplo, cuando el operador establecido actúa deliberadamente para promover la salida o evitar la entrada de otros competidores al mercado. Un tipo de disuasión en la que las barreras estructurales y las estrategias coexisten ocurre cuando el comportamiento de la empresa establecida 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

13. Kaserman, D., J. Mayo (2002) "Competition in the Long Distance Market", en: M. Cave, S. Majumdar e I. Vogelsang "Handbook of Telecommunications Economics", Vol.1. Elsevier Science BV.

14. Laffont, J. y J. Tirole (2000) "Competition in Telecommunications". MIT Press.

15. Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994) "Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience". MIT Press.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 22 de 79
	INFORME	

transmisión, 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 los segmentos más competitivos.

En estos casos la regulación desempeña un papel preponderante estableciendo las reglas para la interconexión de las redes, corrigiendo los problemas de asignación o de eficiencia mediante esquemas o mecanismos regulatorios específicos respecto de la entrada, precios o calidad de servicios, así como con la fijación de los diversos cargos de interconexión.

3.3 Mecanismos Regulatorios – Contribución a Mejoras en el Desempeño.

Las reformas estructurales implementadas en los sectores de infraestructura de diversas economías en los últimos años tienen elementos comunes referidos a la privatización de activos o gestión, el establecimiento de esquemas regulatorios basados en incentivos, la desregulación y promoción de la competencia en los segmentos de las industrias donde esta sea posible¹⁶.

Asimismo, aun en escenarios de liberalización de la industria, en determinados casos la competencia no es efectiva debido a la existencia de una excesiva concentración, costos hundidos, determinadas estructuras de costos de producción, incertidumbre, problemas de coordinación, externalidades de red, entre otros. En estos casos la regulación desempeña un papel preponderante corrigiendo los problemas de asignación o de eficiencia en general mediante la implementación de mecanismos regulatorios explícitos y específicos a cada objetivo o problema.

La experiencia internacional proporciona ejemplos de países que emprendieron procesos de desregulación en sus mercados de telecomunicaciones. De la experiencia de un grupo de estos países constituido por Australia, Chile, Guatemala y Nueva Zelanda - que puede sorprender por tratarse de países relativamente pequeños – se pueden extraer lecciones importantes respecto a los elementos más importantes a tomar en cuenta frente a procesos de desregulación de los segmentos de larga distancia.

16. Los procesos de privatización por si solos no conducen necesariamente a un mejor desempeño de las industrias. Al respecto, Newbery (1999) muestra para el caso de Reino Unido que el crecimiento de la productividad y la reducción de precios en los sectores de telecomunicaciones y energía no fueron consecuencia de la venta de las empresas estatales, sino el resultado de medidas que promovieron un mejor desempeño algún tiempo después de la privatización.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 23 de 79
	INFORME	

Una de las lecciones que se desprende de las experiencias de estos países es que la rapidez con que la competencia (competencia basada en infraestructura) emerge luego de liberalizadas las telecomunicaciones depende de cuatro elementos esenciales: interconexión, igualdad de acceso, desagregación, y estructura del mercado. Los procesos de desregulación en los países de la muestra han demostrado que si bien los mecanismos de mercado son superiores a los procesos regulatorios en alcanzar transacciones eficientes entre operadores, estos mecanismos requieren de reglas respecto a los elementos fundamentales señalados.

CUADRO N° 2

Marco Regulatorio para Promover la Competencia

Interconexión	- Es un tema clave en los mercados de telecomunicaciones, caracterizados por externalidades de red. - Para evitar que el incumbente deniegue, retrase o encarezca la interconexión de otros operadores a su red, debe existir un regulador independiente que establezca los cargos de acceso y resuelva las disputas entre operadores, o mecanismos de negociación y arbitraje efectivos.
Igualdad de acceso	Destaca la experiencia chilena, donde se ordenó que todos los <i>carriers</i> de larga distancia sean accesibles solamente mediante el código de acceso único de estos, requiriendo de esta manera que los usuarios seleccionaran su <i>carrier</i> de larga distancia cada vez que hicieran una llamada.
Desagregación	Su implementación debe tener en cuenta que se trata de una medida transitoria para fomentar la competencia, pero sin perder de vista que se busca desarrollar competencia en infraestructura.
Estructura de la industria	- Dependerá de si se decide mantener empresas integradas verticalmente y si se permite el ingreso de muchas empresas al mercado o por el contrario, limitar la entrada. - En el mercado de larga distancia el ingreso de más operadores ha generado reducciones de tarifas y mayor consumo, aún en presencia de empresas integradas verticalmente.

Fuente: Spiller y Cardilli (1997).

Elaboración: OSIPTEL.

Bajo dichas consideraciones, se realiza a continuación una breve reseña de los mecanismos regulatorios diseñados e implementados por el OSIPTEL aplicables al servicio de llamadas de larga distancia.

3.3.1 Reglas de Interconexión

La interconexión se constituye entonces en el elemento base fundamental para la promoción de la competencia. En ese sentido, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, el OSIPTEL supervisa la negociación y los acuerdos relativos de la interconexión entre las diversas redes de telecomunicaciones, en atención a su interés público y a la obligatoriedad de la misma. Por ello, las partes tienen un

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 24 de 79
	INFORME	

período de negociación (60 días calendario), a cuyo término deben remitir el contrato de interconexión para la aprobación del regulador.

Complementariamente, considerando la posible existencia de poder de mercado, es factible que la negociación entre las partes no sea simétrica o que alguno de los operadores no tenga incentivos para permitir el ingreso de otros operadores. Ante estos casos y la inexistencia de un contrato de interconexión luego del período de negociación, el regulador está dotado con facultades regulatorias para ordenar, vía un Mandato de Interconexión, la interconexión de las redes de telecomunicaciones que estén involucradas.

Para tales efectos, el regulador ha definido un conjunto de principios básicos en materia de interconexión que tiene como principal objetivo el establecimiento de un marco de estabilidad, predictibilidad y credibilidad. Estos principios son: (i) Obligatoriedad de la interconexión; (ii) Igualdad de Acceso; (iii) No Discriminación; (iv) Transparencia y acceso a la información y (v) Arquitectura de red abierta.

Sobre la base de dichos criterios, el OSIPTEL ha establecido un conjunto de reglas en materia de interconexión que tienen como objetivo fundamental promover un mayor dinamismo en la industria. Estas reglas son periódicamente revisadas y actualizadas en función a los nuevos retos y a las diversas exigencias y necesidades de la industrias.

En ese sentido, en la medida que dichas reglas son lo suficientemente claras y obligatoriamente ejecutables, los costos de transacción se reducen sustancialmente, permitiendo que en la práctica los procesos de negociación se centren fundamentalmente en detalles particulares a cada relación de interconexión y no en otros aspectos que por ser de carácter más general, ya han sido recogidos en el marco jurídico.

El cuadro siguiente muestra el detalle de las diversas mejoras realizadas por el OSIPTEL en materia de interconexión, específicamente en lo relacionado con las actualizaciones del Texto único de las Normas de Interconexión inicialmente aprobado en el año 2003.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 25 de 79
	INFORME	

CUADRO N° 3
Marco Regulatorio en Interconexión

Resolución	Fecha de Resolución	Fecha de Publicación	Sumilla
N° 043-2003-CD/OSIPTEL (Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión)	02-06-2003	07-06-2003	Se definen los conceptos básicos de la interconexión de redes y de servicios públicos de telecomunicaciones, y se establecen las normas técnicas, económicas y legales a las cuales deberán sujetarse los contratos de interconexión que se celebren entre operadores de servicios públicos de telecomunicaciones y los pronunciamientos sobre interconexión que emita el OSIPTEL.
N° 111-2003-CD/OSIPTEL	11-12-2006	17-12-2003	Se especifican normas aplicables a las comunicaciones hacia (o desde) las áreas rurales o lugares considerados de preferente interés social (establecimiento de tarifas y mecanismo de liquidación de cargos de interconexión).
N° 113-2003-CD/OSIPTEL	11-12-2003	18-12-2003	Se modifican y amplían las reglas relativas a los procedimientos de liquidación, facturación, pago y suspensión de la interconexión.
N° 122-2003-CD/OSIPTEL	16-12-2003	23-12-2003	Se especifican las reglas aplicables al pago por los enlaces de interconexión.
N° 031-2004-CD/OSIPTEL	30-03-2004	02-04-2004	Se precisan los artículos 76º y 77º del TUO de las Normas de Interconexión relacionados con la suspensión de la interconexión.
N° 084-2004-CD/OSIPTEL	09-11-2004	13-11-2004	Se establecen normas aplicables a la interconexión en áreas rurales mediante líneas telefónicas (procedimientos de contratación, mecanismos de liquidación, oferta básica de interconexión, etc.).
N° 042-2006-CD/OSIPTEL	15-06-2006	18-06-2006	Se modifican normas referentes al tránsito local, adecuación a mejores condiciones, aspectos administrativos, régimen de infracciones y sanciones, entre otros.

Elaboración: OSIPTEL.

Complementariamente, el regulador ha venido desarrollando constantes mejoras en los procedimientos de revisión y aprobación de los contratos y mandatos de interconexión. Específicamente, el OSIPTEL ha ido reduciendo año a año el número de días hábiles necesarios para la realización de dichas tareas, generando un nivel de desempeño que supera lo exigido por el marco normativo. Dichas mejoras han sido además recogidas en el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

Las mejoras en el desempeño regulatorio en materia de interconexión se evidencian además al analizar la estructura entre los contratos de interconexión y los mandatos de interconexión. Así, mientras en los inicios del proceso de liberalización el 43% de los acuerdos se realizaba vía mandatos de interconexión, dicha participación se ha reducido hasta el 6% aproximadamente, resultado que va en línea con las mejoras en predictibilidad y claridad contenidas en el marco regulatorio.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 26 de 79
	INFORME	

3.3.2 Regulación de los Cargos de Interconexión

En relación a los aspectos económicos de la interconexión, la literatura económica ha centrado su atención en el estudio de los criterios y objetivos que se deben tener en cuenta para la fijación de los cargos de interconexión entre las distintas redes de telecomunicaciones¹⁷. Para tales efectos, los diversos avances en materia de formalización económica se han caracterizado por la consideración de un análisis previo respecto de las características de las redes y servicios prestados, así como del tipo de relación comercial que existirá entre las empresas que se desean interconectarse.

De otro lado, a pesar de que la literatura ha sido básicamente desarrollada en torno a la discusión referida a la fijación de los cargos de acceso - entendiéndose por éstos a los cargos de terminación de llamadas - como ya se ha indicado, en la práctica las empresas proveen una serie de prestaciones complementarias, muchas de las cuales representan el uso de otras facilidades o elementos de la red que, siendo necesarios para la prestación de los servicios finales, no siempre pueden llegar a ser provistos de manera integral por las empresas entrantes.

En relación con la metodología de determinación de los cargos, existe una diversidad de desarrollos teóricos que han tratado de formalizar y definir cuál es la mejor política que se debería seguir para la fijación de estos cargos óptimos. Si bien los desarrollos más formales exigen la aplicación de soluciones complejas¹⁸, existe un consenso en la mejor práctica regulatoria en el sentido de orientar los cargos de interconexión en función a los costos atribuibles a dichas prestaciones¹⁹.

Bajo dicho enfoque es posible distinguir tres claras ventajas²⁰: (i) los cargos y precios basados en los costos de prestación son de fácil implementación, (ii) al no fijarse cargos por encima de costos se elimina cualquier incentivo para la realización de *bypass* o el despliegue de redes que podrían ser menos eficientes; y (iii) se pueden establecer principios de no discriminación evitando que la empresa

17. Armstrong, M. (2002) The Theory of Access Pricing and Interconnection, en M. Cave, S. Majumdar y I. Vogelsang (eds.), Handbook of Telecommunications Economics, Elsevier Science B.U.

18. Considérese por ejemplo la solución de precios Ramsey esbozada por Laffont y Tirole (1996).

19. La directriz de la Unión Europea en su "Full Competition Directive" de junio de 1997 prevé no solamente los requerimientos mínimos relacionados con el proceso de interconexión, sino "la obligación de los operadores de redes fijas que ostenten poder significativo en el mercado de proveer interconexión a precios orientados a costos.

20. Armstrong, M. et al.(2002).

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 27 de 79
	INFORME	

proveedora del servicio o facilidad genere tratos diferenciados entre los diversos operadores en sus relaciones de interconexión.

En materia de estimación de costos el enfoque más aplicado en los diversos procedimientos administrativos implementados por las agencias reguladoras es el denominado sistema de costos incrementales de largo plazo (LRIC: *Long Run Incremental Cost*), criterio que fuera adoptado por Oftel en 1995 y la FCC en el *Telecommunications Act* de 1996. La legislación norteamericana, a fin de cumplir con los objetivos planteados en el *Telecommunications Act* distinguió dos conceptos a nivel de costos incrementales: el TSLRIC o costo incremental total de largo plazo por servicios y el TELRIC o costo incremental total de largo plazo por elemento²¹. Aun en ambos casos es posible distinguir además entre dos tipos de modelación, más específicamente, los modelos de costos contables del tipo *Top-Down* y los modelos de costos de ingeniería del tipo *Bottom-up*²².

Sobre la base de dichas consideraciones, es importante precisar que los criterios y principios regulatorios establecidos en el marco normativo peruano para fines de la estimación de los cargos de interconexión se condicen con los desarrollos en materia de investigación económica y la práctica regulatoria internacional. Al respecto, el Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión señala en su Artículo 13° que los cargos de interconexión deben ser iguales a la suma de los siguiente componentes: (i) Costos de Interconexión, equivalente a los costos directamente atribuibles a la prestación sujeta a regulación, (ii) Contribución a los Costos Comunes y (iii) Margen Sobre Utilidad Razonable basado en el costo promedio ponderado del capital del operador que provee el servicio.

De esta manera, si bien la falta de experiencia e información determinó que las primeras fijaciones de los diversos cargos de interconexión en el Perú fueran fundamentalmente realizadas implementando mecanismos de comparación internacional, desde los comienzos del año 2002 el OSIPTEL viene implementando un serio y amplio proceso de conceptualización y desarrollo de herramientas para

21. El TSLRIC o costo incremental total de largo plazo por servicios (*total service long run incremental cost*) hace referencia al costo incremental promedio de incorporar un nuevo servicio, es decir, mide la diferencia entre producir el servicio y no producirlo. El TELRIC o costo incremental total de largo plazo por elemento (*total element long run incremental cost*, TELRIC) implica la determinación individual del costo de los componentes principales de la red (*unbundled network components*).

22. Por un lado tenemos los modelo de costos del tipo *Top-Down*, metodología bajo la cual se construyen los costos a partir de cifras contables, depurando y adaptando la contabilidad de una empresa a las necesidades regulatorias en materia de fijación de precios y cargos y modelos del tipo *Bottom-up*, metodología bajo la cual se desarrolla o simula la estructura de una red de un operador (modelos de ingeniería).

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 28 de 79
	INFORME	

la realización de modelos de costos del tipo LRIC, en específico, modelos TELRIC del tipo *Bottom-up*, como en el caso de los siguientes procedimientos:

- Cargo de Terminación de llamadas en redes fijas (2003 – actualmente en revisión).
- Facturación y Recaudación en la red fija (2004).
- Cargo de Terminación de llamadas en redes móviles (2005).
- Cargo de Acceso a los Teléfonos Públicos (2006).
- Transporte Conmutado Local (2007).
- Transporte Conmutado de Larga Distancia Nacional (2007).
- Alquiler de Circuitos de Larga Distancia Nacional (2007).
- Enlaces de Interconexión (2007).
- Transmisión de datos ATM con acceso ADSL (2007).

Al respecto, el regulador ha previsto que los mayores conocimientos y habilidades en términos de modelación deben verse reflejados en mejoras en términos de medición. En específico, se considera que las mejoras en medición deben contribuir a la incorporación de mejoras en eficiencia, proceso que a su vez deberá tener su correspondiente impacto en términos de bienestar (generación de ahorros, disminución de rentas, menores tarifas, posibilidades para fomentar una mayor competencia).

En este sentido, es importante resaltar que la implementación de los referidos procedimientos de revisión de los cargos de interconexión tiene un impacto sustantivo en las mejoras del desempeño del servicio de llamadas de larga distancia. Más específicamente, la reducción de los referidos cargos genera importantes reducciones en los costos de los operadores, facilitando así el establecimiento de mejoras para los usuarios. Considerando la importancia referida a las facilidades de transporte, destacan las importantes reducciones realizadas por el OSIPTEL respecto de los cargos de transporte conmutado de larga distancia y la tarifa aplicable a los circuitos de larga distancia nacional.

3.3.3 Sistema de Precios Tope

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. Se establecen dos categorías:

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 29 de 79
	INFORME	

i) Servicios de categoría I:

- Establecimiento de una nueva conexión de servicio de telefonía fija local a ser cobrada a través de un cargo único de instalación.
- Prestación de una conexión de servicio de telefonía fija local a ser cobrada mensualmente.
- Llamadas telefónicas locales.
- Llamadas telefónicas de larga distancia nacional.
- Llamadas telefónicas internacionales.

ii) Servicios de Categoría II

- Servicio de telefonía fija local en áreas rurales incluyendo el establecimiento de una conexión de servicio e telefonía fija local a ser tarifado mediante una tarifa única de instalación, la prestación de una conexión de servicio fijo local a ser tarifada mensualmente y llamadas telefónicas locales.
- Llamadas telefónica locales y de larga distancia, nacional e internacional de teléfonos públicos.
- Arrendamiento de líneas.
- Servicio telegráfico y servicio de télex.
- Servicio de conmutación para transmisión de datos.
- Prestación de servicios telefónicos suplementarios, como por ejemplo multiconferencia, llamada en espera, discado abreviado.
- Cualquier otro servicio existente y cualquier servicio de telecomunicaciones futuro que se desarrolle como resultado de los avances tecnológicos, siempre que dicho servicio de telecomunicaciones existente o futuro: (i) se preste a través de la red pública de telecomunicaciones de la empresa concesionaria; y (ii) no sea un servicio de valor añadido.

Asimismo, en el inciso (b) de la misma sección se señala que 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.

De acuerdo con estas definiciones, en el cuadro siguiente se presentan los servicios de larga distancia bajo regulación tarifaria y el tipo de regulación correspondiente a cada uno.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 30 de 79
	INFORME	

Cuadro N° 4
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
	Categoría II	Llamadas de LDN y LDI desde TUPs	TUP-Automático LDN
			TUP-Automático LDI
			Tarjeta TUP LDN
			Tarjeta TUP LDI
			Tarifas Tope (Canasta E)
			Tarifas Máximas Fijas

Elaboración: OSIPTEL

De acuerdo con el inciso (a) de la sección 9.02 de los Contratos de Concesión, las tarifas aplicables a los servicios de categoría I están sujetas a fórmulas de tarifas tope después del período de concurrencia limitada. De acuerdo con el inciso (c) de la sección 9.02, las llamadas telefónicas de larga distancia nacional y las llamadas telefónicas internacionales se encuentran dentro de la canasta E.

En ese sentido, acorde con el procedimiento de regulación de tarifas establecido en los referidos contratos, la empresa concesionaria tiene la obligación de presentar al OSIPTEL solicitudes trimestrales para los ajustes de las tarifas correspondientes a los servicios de categoría I conforme a la fórmula de tarifas tope aplicable. Este esquema reduce las tarifas tope en los distintos servicios especificados según las ganancias de productividad de la empresa, las cuales son medidas a través del denominado Factor de Productividad.

El procedimiento para realizar los ajustes es el siguiente: el OSIPTEL calcula el Factor de Control (F), en función al Factor de Productividad (X) y al Índice de Precios al consumidor (IPC). De esta forma, el Factor de Control para el trimestre “n” se puede expresar como sigue:

$$F_n = (1 + X) * \frac{IPC_{n-1}}{IPC_{n-2}}$$

Donde: IPC = Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana al inicio del trimestre “n-1” y “n-2” que publica mensualmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). De esta manera, el OSIPTEL calcula un promedio ponderado del ratio de tarifas tope propuestas sobre las tarifas establecidas o vigentes en el trimestre anterior para cada servicio (ratio tope), donde el ponderador es la participación de los ingresos de cada servicio respecto a los

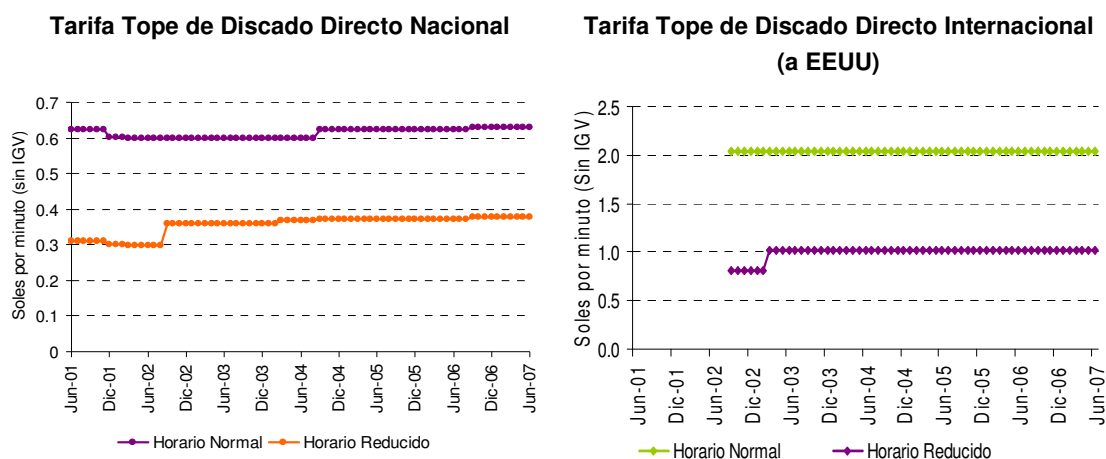
	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 31 de 79
	INFORME	

ingresos de la canasta. El ratio tope no debe exceder el Factor de Control descrito anteriormente.

En cuanto a las tarifas máximas fijas, éstas son establecidas por el OSIPTEL. Por su parte, la empresa puede fijar las tarifas correspondientes a los servicios de categoría II dentro de los límites propuestos por el regulador. Los servicios de categoría II sujetos a este tipo de regulación tarifaria corresponden a las comunicaciones locales y de larga distancia, nacional e internacional desde teléfonos públicos.

Respecto de la evolución de las tarifas tope reguladas para las llamadas de larga distancia nacional e internacional, se observa que las llamadas de discado directo se han mantenido estables, más específicamente, en los últimos 6 años se evidencia que la empresa no ha propuesto reducciones en las tarifas aplicables a dicha modalidad. Cabe precisar además que este precio tope es el relevante para las modalidades de acceso a través de los sistemas de preselección y llamada por llamada, en particular para los usuarios que no cuentan con una suscripción a planes tarifarios de larga distancia.

Gráfico N° 7
Ajustes de Tarifas en Discado Directo



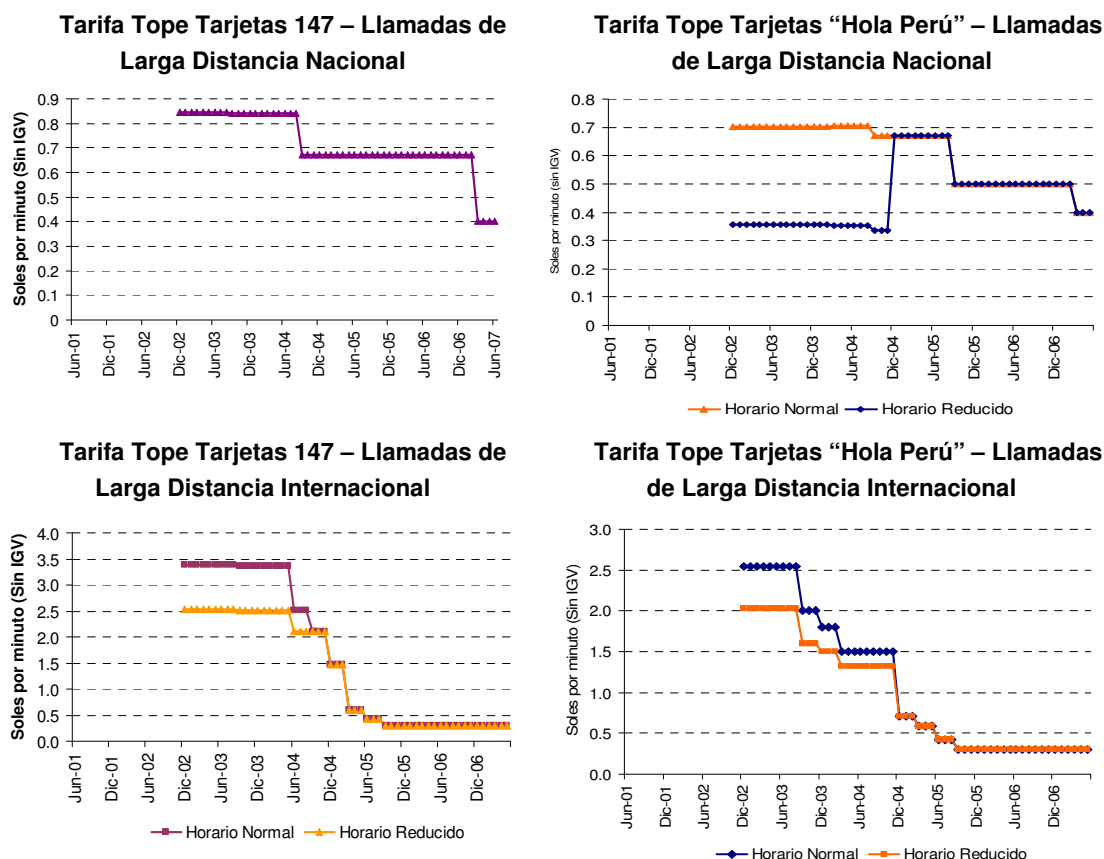
Elaboración: OSIPTEL.

Un escenario absolutamente opuesto se aprecia en las tarifas aplicables a la modalidad de acceso vía tarjetas de pago. Al respecto, desde que dicha modalidad se incorporó en la canasta E (año 2003) se aprecia que la empresa regulada ha venido realizando reducciones permanentes en dichas tarifas, tanto para la tarjeta 147 como para la tarjeta Hola Perú. Asimismo, tanto en la larga distancia nacional como en la larga distancia internacional la implementación de ajustes progresivos

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 32 de 79
	INFORME	

que equiparan el nivel de las tarifas en ambas tarjetas y equiparan a su vez los niveles tarifarios entre los horarios normal y reducido.

Gráfico N° 8
Ajustes de Tarifas en Tarjetas de Pago



Elaboración: OSIPTEL.

Se evidencia entonces que la empresa regulada ha definido e implementado una estrategia basada en el cumplimiento de las obligaciones contractuales en materia tarifaria focalizando las reducciones de precios en los segmentos o modalidades de acceso donde enfrenta una mayor presión competitiva. Esta apreciación se sustentará en mayor medida en las posteriores secciones cuando se detalle el desempeño de la industria.

3.3.4 Pruebas de Imputación

La prueba de imputación es un mecanismo regulatorio diseñado con el objetivo de prevenir y evitar prácticas anticompetitivas relacionadas con la desigualdad en el acceso a las facilidades o instalaciones esenciales. En particular, un operador verticalmente integrado con poder de mercado en la provisión de una facilidad

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 33 de 79
	INFORME	

esencial que a su vez también es utilizado por sus competidores para la provisión del servicio final puede tener incentivos para estrechar artificialmente la diferencia entre el precio final y los cargos aplicables a dichas facilidades, afectando así los incentivos a la entrada y promoviendo la salida del mercado de competidores igualmente eficientes.

Para mayor detalle, considérese una empresa verticalmente integrada que incurre en un costo marginal de acceso c_a y un costo fijo de acceso A por el uso de sus insumos en el mercado mayorista (*upstream*), y que cobra a sus n competidoras en el mercado final (*downstream*) un precio de acceso p_a y un cargo fijo de acceso F por el uso de las facilidades esenciales²³. Además, tanto la empresa verticalmente integrada como las competidoras enfrentan costos variables de producción $C(q)$ y costos fijos R en el mercado final.

Sobre la base de dichas referencias, el beneficio de las empresas competidoras (π_i) y el beneficio de la empresa integrada (π_T) son los siguientes:

$$\pi_i = q_i P(Q) - R - F - C(q_i) - p_a q_i$$

$$\pi_T = Q[p_a - c_a] + (n+1)[F - A] + q_T P(Q) - R - F - c(q_T) - p_a q_T$$

Si el precio de acceso a la facilidad esencial cobrado a los competidores (p_a) es superior al verdadero costo asumido por la empresa verticalmente integrada por el uso de dicha facilidad (c_a) y se tiene que:

$$C(q) = cq \text{ y } P(Q) = a - bQ$$

Asumiendo que las empresas en el mercado final compiten a lo Cournot, se obtienen las siguientes cantidades y precios de equilibrio:

$$q_i^* = \frac{a - C - 2p_a + c_a}{b(n+2)} \quad ; \quad q_T^* = \frac{a - C - (n+1)c_a + np_a}{b(n+2)}$$

$$Q^* = \frac{(n+1)(a - C) - c_a - np_a}{b(n+2)} \quad ; \quad P^* = \frac{a + (n+1)C + np_a + c_a}{n+2}$$

23. Ver King y Maddock (1999).

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 34 de 79
	INFORME	

Donde:

q_T^* : Cantidades producidas por la empresa integrada.

q_i^* : Cantidades producidas por las empresas no integradas.

Q^* : Cantidad total producida en el mercado final.

P^* : Precio del producto final.

Asimismo, se obtienen los siguientes beneficios:

$$\pi_i^* = \frac{1}{b(n+2)^2} [a - C - 2p_a + c_a]^2 - F - R$$

$$\pi_T^* = \frac{1}{b(n+2)^2} [a - C + n(p_a - c_a) - c_a]^2 - R - A + \frac{n[p_a - c_a]}{b(n+2)} [a - C - 2p_a + c_a] + n(F - A)$$

Evaluando el efecto de un incremento en p_a sobre los beneficios de la empresa integrada y las no integradas, se tiene:

$$\frac{\partial \pi_T^*}{\partial p_a} = \frac{n(n+4)}{b(n+2)^2} [a - C - 2p_a - c_a] > 0$$

$$\frac{\partial \pi_i^*}{\partial p_a} = -\frac{4}{b(n+2)^2} [a - C - 2p_a - c_a] < 0$$

Estos resultados muestran que para una empresa integrada verticalmente y que provee el acceso a un insumo esencial, le resulta beneficioso incrementar p_a , aun cuando esto le signifique una menor demanda de acceso a la facilidad esencial por parte de las empresas competidoras. Asimismo, para estas empresas el incremento en p_a les resulta perjudicial.

Un efecto equivalente se logra a través de la discriminación en el cobro por el uso de la facilidad esencial y la determinación de precios finales difícilmente replicables dado el nivel de dichos cargos. Para ilustrar esta situación se presenta un ejemplo de un caso clásico de estrechamiento de márgenes, donde se asume que las empresas enfrentan los siguientes costos:

Costo de la empresa integrada: $p_a q_i + C q_i$

Costo de las empresas no integradas: $c_a q_T + C q_T$

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 35 de 79
	INFORME	

Además, por simplicidad se asume que no existen costos fijos ni cargos fijos de acceso: $R=F=A=0$ y que el precio cobrado a los competidores por el acceso al insumo esencial es superior al costo que asume la empresa verticalmente integrada por este insumo ($p_a > c_a$). Si las empresas en el mercado final compiten a lo Bertrand, en equilibrio se tiene:

$$P^* = p_a + C$$

$$Q^* = P^{-1}(p_a + C)$$

Con estos resultados, las empresas no integradas tienen beneficios nulos, mientras que la empresa integrada tiene beneficios:

$$[p_a - c_a]Q^*$$

Con estos beneficios, la empresa verticalmente integrada puede cobrar un precio en el mercado final de $P^T < P^*$ que es un precio por debajo de lo que sus competidores podrían cobrar en el mercado final. Con este precio, la empresa integrada verticalmente obtendría todavía beneficios, aunque menores que los que alcanza con el precio de equilibrio. En consecuencia, este comportamiento sólo podría ser explicado por una intención de la empresa por excluir a los competidores del mercado final.

En este sentido, la prueba de imputación puede detectar un estrechamiento de márgenes. Si se define la prueba de imputación como:

$$p^T \geq p_a + C'(q^T)$$

En el caso desarrollado se evaluaría que se cumpla:

$$P^T \geq p_a + C$$

Por lo que si la empresa integrada cobra un precio $P^T < P^*$ la prueba de imputación detectará que está incurriendo en una práctica de estrechamiento de márgenes. Esta es precisamente la finalidad de la aplicación de pruebas de imputación en el mercado de larga distancia nacional.

Se especifica entonces que la prueba de imputación es un mecanismo regulatorio independiente de la regulación de tarifas tope. Las tarifas tope establecen el precio máximo que la empresa podrá cobrar por determinado servicio, sin que ello tenga

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 36 de 79
	INFORME	

relación alguna ni pueda prevenir la realización de prácticas de estrechamiento de márgenes en el mercado de larga distancia nacional, los cuales responden a la integración vertical de la empresa proveedora de insumos esenciales para brindar este servicio.

De esta manera, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Imputación Tarifaria²⁴, una empresa concesionaria, así como sus sucursales, subsidiarias o subdivisiones, estará sujeta a la prueba de imputación si se trata de un operador verticalmente integrado sujeto al régimen tarifario regulado o que sea un proveedor importante, siempre que:

1. Provea facilidades o instalaciones esenciales de interconexión declaradas en el marco normativo vigente, que sean utilizadas para que otras empresas operadoras ofrezcan un determinado servicio en el mercado final; y
2. Brinde también el servicio señalado en el numeral anterior, en competencia con aquellos operadores a los que provee de facilidades esenciales.

En esta misma norma se establece que el servicio de llamadas larga distancia nacional en la modalidad de abonado y teléfonos públicos para llamadas que son terminadas y originadas en la red fija, ya sea a través de tarjetas de pago o acceso automático, está sujeto a la prueba de imputación. Asimismo, dicho Reglamento señala que Telefónica es la empresa sujeta a esta prueba. Las condiciones específicas de la aplicación de la prueba de imputación a los servicios de larga distancia nacional están establecidas en las Resolución de Consejo Directivo N° 056-2006-CD/OSIPTEL.

Cabe señalar que las pruebas de imputación aplicadas al servicio de larga distancia nacional de Telefónica hasta el tercer trimestre de 2006 se regían según el procedimiento aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 044-2004-CD/OSIPTEL²⁵, donde se estableció por primera vez el procedimiento para la realización trimestral de pruebas de imputación tarifaria. Sin embargo, a fin de mejorar dicho procedimiento, el OSIPTEL elaboró un nuevo Reglamento, donde se estableció un nuevo procedimiento para la aplicación de las pruebas de imputación.

24. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2006-CD/OSIPTEL.

25. Publicada el 29 de mayo de 2004.

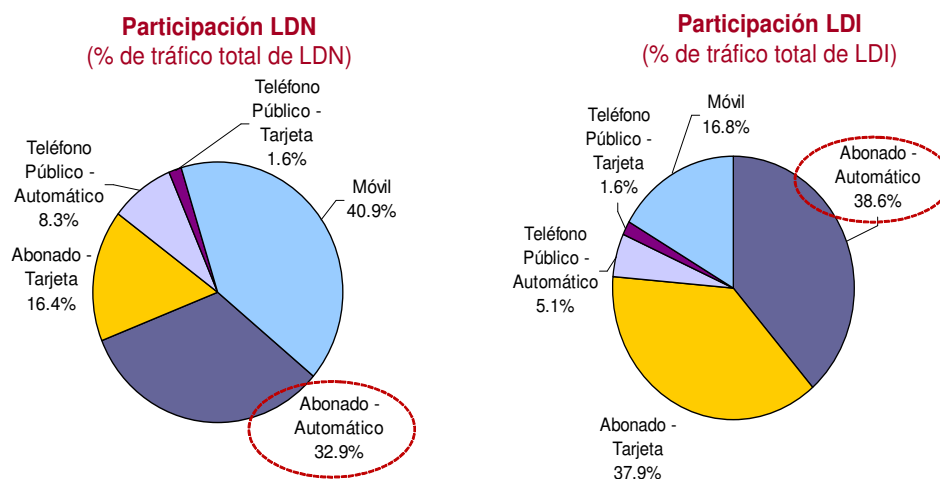
	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 37 de 79
	INFORME	

En este sentido, el OSIPTEL ha llevado a cabo mejoras a la prueba de imputación, con la finalidad de afinar esta herramienta y poder establecer con mayor exactitud el grado de cumplimiento de la empresa sujeta a la misma. En esta línea, el regulador está llevando a cabo evaluaciones adicionales con la finalidad de perfeccionar el diseño de este mecanismo e identificar factores que podrían mejorarse a fin de prevenir con mayor efectividad el estrechamiento de márgenes en este mercado. Un aspecto que favorece la eficacia de este mecanismo en términos de la precisión de los referentes de costos es la culminación de los procesos de regulación de los cargos de interconexión aplicables al uso de las diversas facilidades esenciales.

3.3.5 Modalidades de Acceso a los Usuarios

Un aspecto que caracteriza el servicio de llamadas de larga distancia es la existencia de una variedad de medios de acceso para los usuarios finales. A la fecha, los usuarios realizan llamadas de larga distancia desde sus líneas fijas, desde los teléfonos públicos, desde sus líneas móviles y desde el Internet, esta última de manera más relevante en las comunicaciones de larga distancia internacional.

Gráfico N° 9
Evolución de la Importancia por Modalidades de Acceso



Elaboración: OSIPTEL.

Como se aprecia en el gráfico anterior, un aspecto a resaltar es la creciente participación de las llamadas de larga distancia desde líneas móviles. No obstante los mayores niveles tarifarios, la existencia de regímenes y ofertas con tarifas únicas a nivel nacional y la comodidad que representa el uso de los equipos

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 38 de 79
	INFORME	

móviles viene determinando que gran parte de los usuarios que cuentan con líneas móviles (aproximadamente 12 millones de líneas a nivel nacional) realicen sus llamadas de larga distancia desde dichos equipos. Este proceso se ha acentuado en los últimos años como resultado del rápido crecimiento que se viene registrando en la cobertura y los niveles de acceso a los servicios móviles a nivel nacional.

Nótese sin embargo que a pesar del gran crecimiento del tráfico de larga distancia desde las líneas móviles, el tráfico de larga distancia desde las líneas fijas en la modalidad de discado directo es sumamente relevante, representando aproximadamente el 33% del tráfico de larga distancia nacional y el 39% del tráfico de larga distancia internacional. Se destaca además la importancia del uso de las tarjetas de pago especialmente en las llamadas de larga distancia internacional, modalidad que representa aproximadamente el 38% del total del tráfico saliente.

Cabe indicar que es posible presentar un mayor nivel de desagregación si se toma en consideración las modalidades de acceso a nivel del uso de las tarjetas de pago y las llamadas realizadas desde teléfonos fijos de abonado mediante acceso automático. En este último caso destacan a su vez la modalidad de llamada por llamada (desde el año 2001)²⁶ y la modalidad de preselección (desde el año 1999)²⁷. Además, a esta variedad de modalidades se añade recientemente la diferenciación entre los usuarios que cuentan con la suscripción a un plan tarifario específico para realizar llamadas de larga distancia y los usuarios que no cuentan con una suscripción a plan alguno²⁸.

De acuerdo con los lineamientos de apertura y competencia del sector del año 1998 (Decreto Supremo N° 020-1998-MTC), emitidos por el MTC, el OSIPTEL

26. Regulado por OSIPTEL mediante la Resolución N° 061-2001-CD/OSIPTEL.

27. Regulado inicialmente por el OSIPTEL mediante la Resolución N° 006-1999-CD/OSIPTEL.

28. En términos técnicos, la marcación bajo el sistema de Preselección y Llamada por llamada se realiza a través de una marcación directa, es decir, digitando códigos sin tener que acceder a alguna plataforma de atención. En el primer caso, bajo Preselección, la llamada se realiza marcando el 0 para llamadas nacionales, seguido del código del departamento y seguido del número telefónico de destino, o el 00 para llamadas internacionales, seguido del código del país de destino, del código de la ciudad de destino y del número telefónico. En el sistema de Llamada por llamada, la marcación consiste en marcar, en cada llamada, el código de portador de larga distancia de la preferencia del abonado (19XX), seguido del 0 para llamadas nacionales, seguido del código del departamento y seguido del número telefónico de destino, o el 00 para llamadas internacionales, seguido del código del país de destino, del código de la ciudad de destino y del número telefónico. Por otro lado, las llamadas usando Tarjetas de Pago, se realizan marcando el código 0800-8XX, lo que permite acceder a un plataforma de atención en la que hay que marcar una clave de acceso de varios dígitos, se informa los minutos que restan de saldo para realizar la llamada y finalmente se realiza la marcación usando el 0 y el 00.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 39 de 79
	INFORME	

reglamentó el Sistema de Preselección²⁹, siguiendo lo establecido por dichos lineamientos, es decir, señalando que las líneas de abonados existentes a la fecha de la vigencia del Reglamento de Preselección, que no preseleccionaran a otro operador se quedaban por defecto con el concesionario que en ese momento les brindaba el servicio, es decir, Telefónica del Perú S.A.A.

No obstante la existencia de una diversidad de modalidades de acceso, con el fin de poder determinar cuán informados o desinformados se encuentran los individuos respecto de sus servicios considérese algunos de los resultados obtenidos en la encuesta a hogares realizada por OSIPTEL en el año 2006. Al respecto, de la información procesada se obtiene en primer lugar que casi las dos terceras partes de los encuestados (el 61.35%) no conoce el plan que contrató, y esto se cumple tanto para los casos en los que los encuestados contrataron líneas abiertas como líneas control. En términos relativos, el nivel de desinformación sería un poco menor en el caso de líneas control que en el de líneas abiertas, lo que es consistente con el comportamiento de usuarios más preocupados por controlar sus niveles de consumo, que a su vez buscarían estar más informados.

Al respecto, el bajo conocimiento que muestran los usuarios respecto de los productos que contratan es también aplicable al consumo de llamadas de larga distancia. Así, más de las tres cuartas partes de los encuestados (76.49%) declaró no saber que puede escoger una empresa distinta a Telefónica para realizar sus llamadas de larga distancia. Si bien el relanzamiento de la preselección está revirtiendo esta situación, la adquisición de información por la gran mayoría de usuarios que usa Discado Directo será un proceso gradual que consideramos tomará un mayor tiempo.

De otro lado, con respecto al uso de las diversas modalidades de llamadas de larga distancia, el 71% de los encuestados declaró que usa tarjetas de pago en general (para llamadas de larga distancia o locales), el 46% usa discado directo en general (marcación del 0 y 00 con plan o sin plan) y sólo el 11% usa el servicio multidiscado o Llamada por llamada (19XX).

La encuesta también muestra que una gran mayoría de encuestados (83%) no se encontraba pensando en cambiar de operador de larga distancia al momento de la encuesta (9% sí lo estaba pensando, mientras que 8% no sabía ni opinaba al respecto). Este resultado es consistente con la alta desinformación encontrada en

29. Regulado inicialmente por el OSIPTEL mediante la Resolución N° 006-1999-CD/OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 40 de 79
	INFORME	

la encuesta del OSIPTEL acerca de la posibilidad de cambio de operador de larga distancia.

De otro lado, con respecto a los determinantes del uso de las modalidades de acceso a la larga distancia, es importante señalar que a medida que se incrementa el nivel de ingresos del encuestado (o nivel de educación), mayor es su uso del discado directo (sólo marcación del número de destino) para llamadas de larga distancia. Ello es consistente con el hecho de que el servicio de telefonía fija es un bien normal y que la modalidad de marcación más cómoda en tanto el hogar cuente con línea telefónica fija es la que usa menos códigos. Con relación a las tarjetas de pago, a medida de que el ingreso aumenta, se reduce el uso de tarjetas de pago.

3.4 Mecanismos de Competencia por Segmento de Mercado

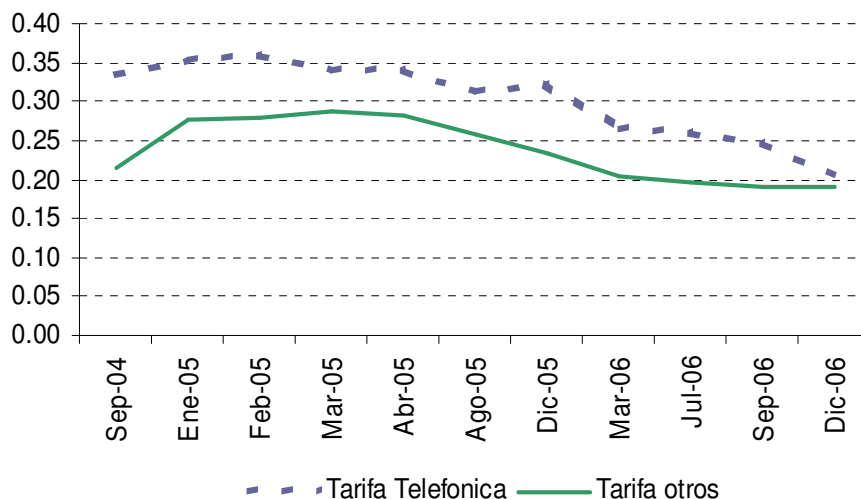
Un componente sustantivo para analizar el desempeño de la industria pasa por la identificación de los esquemas de competencia considerados relevante para los diversos segmentos de mercado, en específico, las diferencias en los esquemas de competencia entre las modalidades de acceso vía tarjetas, el acceso vía el sistema de preselección y el acceso a través del multidiscado o sistema de llamada por llamada.

En relación con el segmento de **tarjetas prepago**, es importante destacar que éste se caracteriza por sus menores costos con comparación con las otras modalidades. Las empresas no incurren en costos de facturación y recaudación ni enfrentan problemas de morosidad. De otro lado, se trata de un bien homogéneo, dado que no existe una diferenciación relevante entre el servicio provisto por diferentes operadores.

Sobre la base de dichas consideraciones y lo observado en materia de evolución tarifaria, el OSIPTEL considera que las empresas operadoras compiten en este segmento a nivel de precios, siendo la única variable de diferenciación la tarifa según destino. No sólo existe una amplia oferta de tarjetas prepago sino que incluso una misma empresa operadora dispone de más de una tarjeta disponible en el mercado, implementando además constantes ofertas o promociones que reducen las tarifas o amplían el número de minutos contenidos en las tarjetas para cada denominación.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 41 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 10
Evolución de las Tarifas de LDN vía Tarjetas



Elaboración: OSIPTEL

Nota: "Otros" incluye tarjetas de Americatel, Convergía, Telmex e IDT.

Al respecto, aun cuando el detalle del desempeño de la industria de la larga distancia se detalla en la siguiente sección, el gráfico N° 10 permite mostrar el importante dinamismo que se ha venido registrando en las tarifas de la modalidad de acceso vía tarjetas de pago, proceso que no sólo se ha caracterizado por las importantes reducciones tarifarias sino también por la mayor similitud que se ha ido generando entre las tarifas de los diversos operadores.

Un escenario absolutamente distinto se presenta en la modalidad de acceso a través del **sistema de preselección**. En este caso, lo que se ha evidenciado en los últimos años es que si bien la preselección está legalmente disponible para la totalidad de los usuarios, en la práctica las empresas competidoras focalizan sus esfuerzos de captación y fidelización en los clientes de mayor consumo y mayores recursos, especialmente en el segmento de los clientes empresariales o corporativos.

Al respecto, cabe indicar que dicha conducta no sólo es absolutamente consistente con las estrategias e incentivos que caracterizan el comportamiento de los operadores entrantes, en particular en los primeros años de operación, sino que además pudo haberse reforzado en razón de la no implementación de políticas que hayan representando una solución efectiva a los objetivos de establecer un escenario de igualdad de condiciones entre todos los operadores.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 42 de 79
	INFORME	

Sobre este último punto se puede destacar la no eliminación oportuna del sistema de preselección por defecto o el establecimiento de un régimen de marcación absolutamente idéntico para todos los operadores en términos de la estructura de la numeración, aspecto que en la práctica eleva los costos en los cuales tendrían que incurrir los competidores para implementar procesos de captación a niveles masivos, en comparación con los esfuerzos y costos en los cuales incurre el operador establecido.

Este escenario se refuerza aún más si se considera el bajo nivel de interés e información que muestran muchos de los usuarios y el alto nivel de resistencia al cambio que podría existir de parte de los mismos para aceptar migrar hacia otro operador distinto del que tradicional e históricamente les provee el servicio de llamadas de larga distancia. Como resultado, la empresa establecida no sólo mantiene una importante participación de mercado, sino que se configura como la empresa que lidera el proceso de fijación del precio final, el mismo que es cercanamente seguido por sus principales competidores.

De esta manera, el hecho a resaltar es que la empresa establecida, la cual mantiene la mayor participación de mercado, puede reconocer e internalizar en su proceso de toma de decisiones el hecho de que exista un grupo de operadores (franja competitiva) que ofrecerán y darán servicio a una determinada fracción de los clientes. Considerando dicha posibilidad, la empresa incumbente establece el precio de mercado de referencia que determina el reparto óptimo de la demanda total en términos de su objetivo final de maximización de beneficios.

Desde el punto de vista del regulador dicho mecanismo configura o tipifica como un proceso de competencia de “Líder Seguidor en Precios” o modelo de “Empresa Dominante”. Esta estructura de mercado, a diferencia de lo que sucede en los mercados de monopolio u oligopolio, se caracteriza por el hecho de que una empresa –o grupo de empresas – goza de una posición hegemónica de liderazgo en la industria. Como fenómeno no es ni nuevo ni sorprendente. De hecho, las consecuencias económicas de esta estructura de mercado han sido objeto de atención durante mucho tiempo por parte del análisis económico, por los profesionales encargados de velar por la libre competencia o por los hacedores de la política industrial³⁰.

30. Considérese algunos ejemplos de mercados en los que una empresa con una cuota de mercado muy significativa ejerce un dominio preponderante. Podríamos citar a la empresa *IBM* que desde los años 50 ha tenido una cuota entre 60-70% en el mercado de los grandes ordenadores; a *Microsoft* con una cuota del mercado de software que oscila entre el 80-90%; la empresa *Kodak*, como empresa dominante en el mercado americano de las películas fotográficas estabilizándose en el 80% desde los años 80 y la compañía *AT&T* con una cuota del 60% del mercado de telefonía de larga distancia

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 43 de 79
	INFORME	

En cierto sentido este modelo constituye una variante del conocido modelo del líder-seguidor (o modelo de oligopolio de Stackelberg) donde la empresa líder (dominante) decide en primer lugar –determina su precio o cantidad óptima – y la seguidora (las empresas de la franja) adopta su comportamiento en una fase posterior abasteciendo al resto del mercado. Dado que el mantenimiento del dominio del mercado a largo plazo depende de las barreras a la entrada, se examina este modelo bajo dos supuestos extremos alternativos como la ausencia de entrada o entrada bloqueada y la entrada ilimitada e instantánea. La validez de estos supuestos extremos radica en ofrecernos un intervalo posible de resultados.

Las hipótesis del modelo de mercado de la empresa dominante con ausencia de entrada son las siguientes:

1. Existe una empresa que es mucho más grande que cualquier otra como consecuencia de sus menores costos de producción. La empresa dominante se comporta como una empresa líder en precios ya que tiene el suficiente poder de mercado para hacerlo.
2. Todas las empresas competidoras toman como precio de referencia el precio establecido por la empresa dominante. En extremo asumimos que son precio aceptante y que determinan sus volúmenes de producción igualando el costo marginal al precio de la industria fijado por la empresa dominante.
3. El número de empresas (n) que forman la franja competitiva y su capacidad de producción está fijado. No tiene lugar entrada alguna, lo cual implica que la empresa dominante sabe que puede elevar el precio sin causar la entrada de nuevas rivales o que las instaladas construyan nuevas plantas productivas.
4. La empresa dominante conoce la curva de demanda del mercado, $D(p)$. Cada empresa produce un bien homogéneo.
5. La empresa dominante puede estimar el volumen de producción ofertado por la franja competitiva a cada nivel de precios, es decir, conoce la curva de oferta de la franja competitiva, $S(p)$.

Es importante resaltar que el problema al que se enfrenta la empresa dominante es más complejo que el relativo a un monopolio, dado que éste sólo tiene que tomar en cuenta su curva de demanda. En contraste, la empresa dominante además de considerar el comportamiento de los consumidores tiene que ponderar de qué

en los noventa. Ha sido igualmente notable el caso de la compañía Boeing que desde mediados de los años 90 ha mantenido una cuota del mercado de construcción de grandes aviones comerciales del 60%; el caso de la General *Electric* con unas ventas que representaban el 60% del mercado de generadores o de la misma *Hewlett-Packard* con un estimado 59% de las ventas de impresoras de 7-a-14 páginas por minuto. Véase Shepherd (1997). "The Economics of Industrial Organization", 4th. Edition, Prentice Halls.

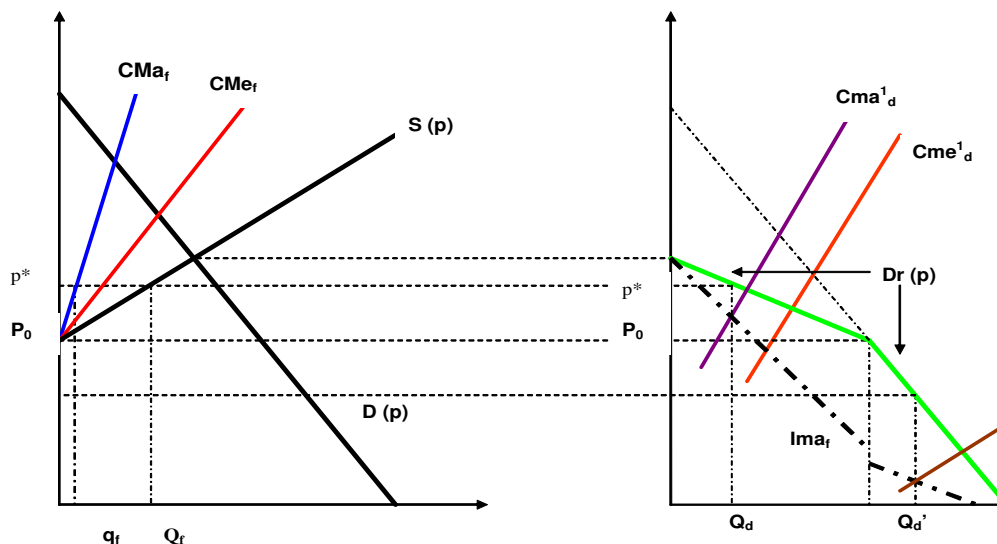
	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 44 de 79
	INFORME	

modo las empresas de la franja competitiva reaccionarán ante las decisiones que ella decida tomar.

Para maximizar sus beneficios la empresa dominante ha de tomar en cuenta las acciones de la franja. Un modo conveniente de hacerlo podría consistir en:

- dejar que las empresas de la franja vendan todo el nivel de producción que deseen al precio de mercado fijado por la empresa dominante. Téngase presente que excepto para precios muy elevados la franja no llega a producir lo suficiente para abastecer a todo el mercado. Ello permitiría determinar la función de demanda residual (o sobrante) para la empresa dominante y,
- a continuación la empresa dominante pasa a actuar como un monopolio sobre la demanda residual. Este proceso en dos etapas puede ilustrarse gráficamente, como se presenta a continuación.

Gráfico N° 11
Modelo de Empresa Dominantes



Elaboración: OSIPTEL.

El panel de la izquierda muestra el comportamiento tanto de una empresa como el total de empresas de la franja competitiva y el panel de la derecha el relativo a la empresa dominante. En el panel de la izquierda se presenta la función de demanda del mercado y la curva de oferta de una empresa representativa de la franja competitiva, que es su curva de costos marginales por encima del punto mínimo de su curva de costos medios al nivel de precios P_0 .

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 45 de 79
	INFORME	

Por encima de P_0 cada empresa de la franja competitiva obtiene un beneficio extraordinario positivo. A ese nivel, las empresas de la franja son indiferentes entre operar o cerrar el negocio, mientras que por debajo deciden no operar, con lo cual la dominante pasa a ser un monopolio. A su vez, la curva de oferta de toda la franja competitiva – derivada a partir de la suma horizontal de las curvas de oferta individuales – es igual a $s(p) = n * q_f(p)$, donde n es el número de empresas y q_f el nivel de producción de una empresa de la franja competitiva.

En el panel de la derecha se obtiene la curva de demanda residual a la que se enfrenta la empresa dominante, deducida como la diferencia horizontal entre la demanda del mercado y la curva de oferta de la franja competitiva. Puede comprobarse que la demanda del mercado está por encima de la curva de demanda residual para precios superiores a P_0 , en cuyo caso las empresas de la franja abastecen una parte o todo el mercado; y ambas curvas coinciden para precios por debajo de P_0 , lo que significa que todo el mercado está abastecido por la empresa dominante.

A partir de la demanda residual se deriva la función de ingresos marginales de la dominante. La empresa dominante maximiza sus beneficios escogiendo un nivel de precios que surge de igualar el costo marginal a su función de ingreso marginal (residual).

Si los costos de la dominante no son substancialmente menores que los experimentados por la franja competitiva el equilibrio se logra dando lugar a un nivel de producción para la dominante de Q^d , un precio de mercado de P^* y unos beneficios para la empresa dominante de π_d . A este nivel de precios, la diferencia entre la demanda del mercado y la producción de la dominante proporciona el volumen de producción vendido por las empresas de la franja Q_f . Además, cada empresa de la franja consigue unos beneficios extraordinarios positivos dado que el precio de mercado $P^* > P_0$. Sin embargo, como los costos medios de la dominante son inferiores a los de la franja competitiva la dominante percibe un beneficio unitario mayor y, al vender más unidades de producto, mayores beneficios totales.

Es importante remarcar que si bien la empresa dominante establece un precio óptimo elevado y como consecuencia de ello cede una parte del mercado a las empresas de la franja, dicha empresa no tiene ningún incentivo a recortar su precio

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 46 de 79
	INFORME	

y a situarlo por debajo de P_0 para intentar expulsar del mercado a las empresas rivales y con ello pasar a ser un monopolio, aunque se elevaran las ventas en el corto plazo. Tampoco tiene un incentivo a rebajar el precio ya que las empresas de la franja igualarían sus precios al nuevo nivel decidido por la dominante.

Cuando es posible y efectiva la libertad ilimitada e instantánea de entrada (el otro caso extremo) la empresa dominante ya no puede sostener un precio tan elevado como ocurriría en ausencia de entrada o entrada limitada. En este caso son válidas todas las hipótesis establecidas con anterioridad a excepción de que ahora un número ilimitado de empresas pueden entrar a formar parte de la franja competitiva, en la medida en que puedan obtener beneficios positivos.

En este contexto las empresas de la franja van a percibir a largo plazo un beneficio extraordinario nulo dado que el precio de mercado va a descender hasta el costo medio mínimo de estas empresas. No obstante, al tener la dominante unos menores costos (o cualquier otra ventaja como un producto superior o una mayor reputación) va a poder alcanzar todavía unos beneficios positivos, si bien inferiores a los que obtendría si no hubiera posibilidad de entrada. Por lo tanto, en este caso incluso en presencia de entrada sin límite la dominante va a ser capaz de ganar y mantener indefinidamente una cuota de mercado relativamente mayor.

En la práctica y ante la no existencia de los escenarios extremos, se configuran procesos que pueden ir tipificando una transición progresiva en el largo plazo desde escenarios de menor entrada hacia escenarios de mayor entrada. De esta manera, aun cuando la preselección ha estado disponible desde el año 1999, se evidencia una baja efectividad en materia de fidelización de clientes vía esta modalidad, configurándose así un escenario de entrada limitada en este segmento del negocio, proceso que desde el punto de vista del regulador ha derivado en un mecanismo de competencia similar al mecanismo de “empresa dominante” descrito.

Un mecanismo similar al descrito podría explicar los mayores niveles tarifarios que se mantienen en esta modalidad de acceso, así como la estrecha relación que existe entre los precios establecidos por la empresa regulada y las empresas competidoras, en particular la baja disponibilidad de las empresas para reducir los precios de lista, aun cuando establecen programas de ofertas y promociones para determinados días y horarios.

Este comportamiento se refuerza además si se considera el bajo nivel de información que demuestran los usuarios respecto de los servicios. Un mayor

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 47 de 79
	INFORME	

detalle de la evolución de los precios en esta modalidad se presenta en la siguiente sección, donde se describa el desempeño de la industria.

Complementariamente a lo expuesto, es importante precisar que en el mediano y largo plazo las empresas dominantes pueden intentar ejercer y preservar su dominio a través de su habilidad para restringir o excluir a la competencia del mercado, lo cual está estrechamente ligado al establecimiento de barreras de entrada. En ese sentido, dejando de lado lo que se conoce como barreras estructurales a la entrada³¹ es importante abordar brevemente las barreras estratégicas a la entrada ("*entry deterrence*") por cuanto se trata de decisiones tomadas deliberadamente por las empresas dominantes aun cuando no necesariamente puedan disfrutar de una ventaja natural para mantener y extender su dominio. Entre las barreras estratégicas a la entrada más comúnmente analizadas se pueden enumerar las siguientes:

1. Inversión en exceso de capacidad productiva.
2. Gastos en publicidad, para elevar el grado de diferenciación del producto y dificultar el posicionamiento en el mercado de una nueva rival.
3. Obtención de nuevas patentes, con la finalidad de conseguir el control sobre las nuevas tecnologías o nuevas variedades de producto.
4. Proliferación de productos, para inundar el mercado con nuevas variedades y dificultar así la entrada.
5. Establecer un precio límite tal que lleve a todas las empresas a percibir un beneficio nulo.
6. Políticas de discriminación de precios, como mecanismo para fijar precios más bajos y hacer la entrada nada atractiva.
7. Estrategias de elevación de los costos a las rivales entrantes.

El análisis de dichas estrategias resulta relevante de cara a la prevención y sanción de prácticas que podrían resultar en comportamientos desleales o no competitivos³².

31. El motivo es que al representar una ventaja natural a favor de la empresa dominante (como son, por ejemplo, las ventajas absolutas en costos o las economías de escala) el dominio está garantizado en el largo plazo si las condiciones no cambian.

32. Según Geroski ("*Do dominant firms decline?*", en Hay, D. and J. Vickers (ed.) "*The Economics of Market Dominance*", Basil Blackwell, UK, 1987) frente a esta evidencia empírica, la atención debe desplazarse hacia la pregunta: *¿Porqué de la persistencia de las empresas dominantes?*. Este autor sostiene que las empresas dominantes que consiguen no declinar y, como consecuencia, logran mantener su dominio del mercado es porque, en definitiva, tienen los incentivos adecuados para actuar estratégicamente con vistas a asegurarse su permanencia en el mercado, principalmente mediante la anticipación (*pre-emptiom decisions*) frente a las rivales o entrantes. Esos incentivos son tanto más poderosos cuanto más atentas estén esas empresas a la posibilidad de ver erosionado su

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 48 de 79
	INFORME	

El segmento de **llamada por llamada** o multidiscado presenta a su vez ciertas particularidades. En este caso, para que un usuario opte por esta modalidad debe haber una buena combinación de aprendizaje de varios códigos y promociones con precio atractivos. Bajo dichas condiciones se configura un mercado masivo que requiere un gasto muy alto y continuo de publicidad, aspecto que no sólo limita la participación de determinados operadores sino que a su vez restringe la capacidad de reducción del precio dados los altos costos.

De manera similar a la preselección, la existencia de una diversidad de modalidades de acceso y la no definición oportuna de la igualdad de condiciones entre todos los operadores ha limitado el interés y efectividad de esta modalidad, configurándose la existencia de prácticamente un único operador y una participación que no supera el 9% del total de llamadas de larga distancia nacional e internacional.

En ese sentido, aun cuando en sus inicios el multidiscado generó una de las primeras fuentes de precisión en materia de presión competitiva sobre los niveles de precios, su importancia se ha ido diluyendo en el tiempo, alcanzándose un escenario de bajo tráfico (entre el 8% y 10% del total del tráfico de llamadas de larga distancia) y con niveles de precios de lista relativamente cercanos a la tarifa de discado en la modalidad de preselección.

3.5 Enfoque de Competencia Deseable y Competencia Factible en el Servicio de Llamadas de Larga Distancia

Respeto del análisis de las condiciones de competencia en el servicio de llamadas de larga distancia, es importante resaltar que Armstrong, Cowan y Vickers (1994) desarrollaron un enfoque conceptual general que considera dos perspectivas de análisis inicial. En primer lugar es necesario identificar inicialmente si la competencia es deseable, es decir, si dadas las características del mercado la sola competencia podría llevar a un óptimo desempeño de la industria. En segundo lugar, se debe analizar si la competencia es factible, lo cual está referido a la posibilidad o no de que la empresa con mayor poder de mercado lleve a cabo prácticas anticompetitivas que impidan el actuar de nuevos actores.

De acuerdo con el enfoque planteado por estos autores, es importante recordar que la competencia no siempre es deseable dado que podrían existir condiciones tecnológicas en las que sea preferible que una sola empresa provea los servicios

dominio del mercado, esto es, cuánto más expuestas estén las empresas dominantes a un "reto o presión competitivo".

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 49 de 79
	INFORME	

(por eficiencia productiva), como es el caso de los monopolios naturales, donde existen severas economías de escala y de diversificación. Asimismo, la competencia podría no ser deseable en aquellas situaciones en las que podría darse un “descrime” de los segmentos más rentables del mercado que amenace la sostenibilidad del negocio de la empresa incumbente en su actividad global.

De otro lado, a pesar de que la competencia pueda ser deseable en muchos mercados, podría ocurrir que no sea factible, debido a características propias de la industria que generan barreras a la entrada de competidores, como por ejemplo la existencia de costos hundidos. Asimismo, la competencia puede ser no factible cuando la empresa incumbente realiza prácticas anticompetitivas que frustren el ingreso de nuevas empresas.

La implementación de esquemas de competencia en el servicio de larga distancia es un tema complejo que debe ser abordado considerando aspectos como la interconexión, el empaquetamiento de servicios, el acceso equitativo a los usuarios y la estructura de mercado (Spiller y Cardilli; 1997). Estos aspectos son considerados por una diversidad de instrumentos como la política de interconexión³³, las condiciones para la implementación de mecanismos de preselección y llamada por llamada, la prueba de imputación como mecanismo de estructura³⁴, entre otros, los cuales de manera conjunta determinan las condiciones de competencia y, por ende, el desempeño de la industria.

Dentro de esta perspectiva, la evaluación de la pertinencia de la eliminación del mecanismo de precios tope requiere específicamente del análisis conceptual sobre la deseabilidad y factibilidad de la competencia en dicho mercado, así como de la verificación empírica del desempeño de la industria, especialmente en lo concerniente la relación existente entre el nivel de los precios tope y los precios efectivamente pagados por los usuarios. En este contexto, una eventual eliminación de la regulación de precios tope no entra en contradicción con el conjunto de medidas de promoción de la competencia que el OSIPTEL ya ha

33. Un elemento especialmente importante es el acceso a facilidades esenciales pertenecientes a la empresa incumbente, las cuales son requeridas por otras empresas para proveer servicios finales. Al respecto, la literatura sugiere que, bajo ciertas condiciones, la combinación de una regulación del precio del acceso a la facilidad esencial (acceso en una dirección) con una desregulación del precio del servicio final genera un resultado económicamente eficiente (Vogelsang; 2003).

34. Es importante señalar que, adicionalmente a los mecanismos de regulación tarifaria establecidos en la regulación peruana, en el mercado de LDN existe una medida de competencia ex ante que también afecta la tarifa final que ofrece el operador incumbente en este mercado. Dicha medida recibe el nombre de Prueba de Imputación Tarifaria, la cual tiene como objetivo evitar prácticas de estrechamiento de márgenes relacionadas con la desigualdad en el acceso a una facilidad o instalación esencial.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 50 de 79
	INFORME	

tomado o que implementará posteriormente, por el contrario pueden ser concebidas como complementarias.

3.5.1 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 y tal como se ha precisado anteriormente, 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. De esta manera, una parte importante de los estudios de competencia analiza el uso de la posición de dominio que podrían ejercer los operadores locales para afectar las condiciones de competencia en los mercados relacionados o competitivos como es el caso de los mercados de larga distancia (Spulber, 2002).

Al respecto, 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, como ya se ha indicado, de acuerdo con la experiencia reciente de desarrollo de la industria de telecomunicaciones se observa que una de las principales características de los segmentos de larga distancia es que las empresas entrantes inician comúnmente sus operaciones minimizando su grado de exposición e incertidumbre, por lo cual optan por utilizar el acceso a diversas facilidades esenciales que son 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 hacia un esquema multiproducto), éstos requieren ser más independientes en su estructura de costos de los cargos que tienen que pagar al operador establecido por el acceso a las referidas facilidades esenciales, minimizando de esta forma su grado de exposición. Dicho enfoque se implementa a través del despliegue de

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 51 de 79
	INFORME	

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).

Desde el punto de vista técnico, la implementación de redes de larga distancia requiere básicamente el uso de dos elementos: conmutación y transmisión. En la medida en que el operador atienda a más usuarios o despliegue su red hacia una mayor área de cobertura, requerirá mayores recursos en conmutación y/o 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.

Por lo expuesto, 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. 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.

Esta característica es consistente con la actual estructura del mercado de larga distancia en los países donde la apertura del sector telecomunicaciones ya se ha dado. Así, mientras en la totalidad de los países existe un elevado número de empresas operando y prestando el servicio de larga distancia (OECD, 2002; OSIPTEL, 2003), casi siempre es solo una empresa la que provee el servicio local (con excepción de los países donde existe un operador fijo local por estado o región).

Por lo tanto, de las características del negocio de larga distancia sugieren que la promoción de la competencia en este mercado sería deseable. De un lado, la competencia estaría permitiendo conseguir objetivos de eficiencia productiva, debido a que no existen condiciones de monopolio natural, lo cual implica que podrían obtenerse menores costos de producción con la entrada de nuevos competidores. De otro lado, la competencia también permitiría proveer a la industria de mayores niveles de eficiencia asignativa, alcanzando reducciones de precios con tendencia hacia los costos de producción.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 52 de 79
	INFORME	

3.5.2 Competencia Factible

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 que podría tener la empresa propietaria de la facilidad esencial dependerán en gran medida de las características de la industria y las barreras a la entrada que existan. De acuerdo con el esquema conceptual planteado por Armstrong, Cowan y Vickers, las barreras a la entrada se presentan cuando existen asimetrías entre la empresa incumbente y las entrantes. Al respecto, es importante señalar que en el caso del mercado peruano de larga distancia se presentan diferencias entre las barreras a la entrada para el segmento de larga distancia nacional (LDN) y larga distancia internacional (LDI). Estas diferencias determinan mayores condiciones de competencia en el mercado de LDI que en el de LDN.

En particular, se debe considerar que existe una alta dependencia de la infraestructura de la empresa incumbente por parte de los operadores. Sin embargo, el grado de dependencia de éstos es mayor en el caso de LDN que en el caso de LDI. Las principales razones para que esto ocurra son dos. La primera razón se refiere al menor número de interconexiones con la red fija que requiere una llamada de LDI con respecto a una llamada de LDN. En particular, cuando se origina una llamada de LDI, 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.

De otro lado, respecto a las barreras estratégicas, éstas existen cuando el incumbente actúa deliberadamente para promover la salida o evitar la entrada de

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 53 de 79
	INFORME	

otros competidores. Un tipo de disuasión en la que las barreras estructurales y las estrategias coexisten ocurre 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.

Como se ha precisado en secciones previas, dada la especial dependencia que tienen los operadores de larga distancia nacional de la infraestructura del operador incumbente, la normativa peruana prevé el diseño y 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 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. Esta concesión implica una serie de trámites, entre los que destacan la descripción detallada de las características técnicas y operativas del sistema a instalar, los plazos y cronogramas de instalación de los equipos e iniciación del servicio, el plan mínimo de expansión para los cinco primeros años, entre otros. Como ya se ha precisado, la normativa peruana es sumamente ágil y no es posible identificar ningún tipo de barrera legal, aspecto que se evidencia con la larga lista de empresas que cuentan con concesión.

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto 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, serían bajas, y de otro lado, la implementación de ciertos instrumentos y mecanismos regulatorios estarían promoviendo el desarrollo de la industria y salvaguardando la ausencia de competencia desleal.

En este contexto, dadas las características del mercado de larga distancia, es importante evaluar el rol que cumple la regulación tarifaria de precios tope en dicho mercado, principalmente en lo concerniente a la función que desempeña este instrumento regulatorio como mecanismo de protección para los consumidores en contra de tarifas excesivas que podrían configurarse en segmentos de mercado que presentan limitadas condiciones de competencia.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 54 de 79
	INFORME	

IV. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Sobre la base del análisis de las principales variables y decisiones de política que determinan el desempeño del sector realizado en la sección anterior, la presente sección detalla los principales indicadores de desempeño del servicio de llamadas de larga distancia en el mercado peruano de telecomunicaciones. Inicialmente, consideramos importante precisar algunos de los principales hechos relevantes:

- El mercado de larga distancia peruano experimenta un proceso de apertura, 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.
- Dicha apertura se hizo efectiva en el año 1999 con la entrada en vigencia del sistema de preselección, mecanismo que permite el acceso de los usuarios al servicio de larga distancia de las empresas entrantes. Posteriormente, en el año 2002 se implementó el sistema de llamada por llamada, mecanismo que generó mayor dinamismo en el mercado de larga distancia, especialmente en el segmento de llamadas residenciales originadas en teléfonos de abonado.
- En el mes de mayo de 2004, el OSIPTEL estableció la obligatoriedad de que el operador incumbente provea el servicio de facturación y recaudación. Asimismo, se estableció un cargo tope por dicha prestación, calculado a partir de un modelo de costos.
- En el mes de octubre de 2004, el OSIPTEL estableció la aplicación de la prueba de imputación, medida de competencia *ex - ante* cuya finalidad consiste en evitar prácticas de estrechamiento de márgenes por parte de la empresa incumbente.
- En febrero de 2007 el MTC dispuso vía Lineamientos el análisis de la posibilidad de desregulación del servicio de llamadas de larga distancia nacional e internacional.

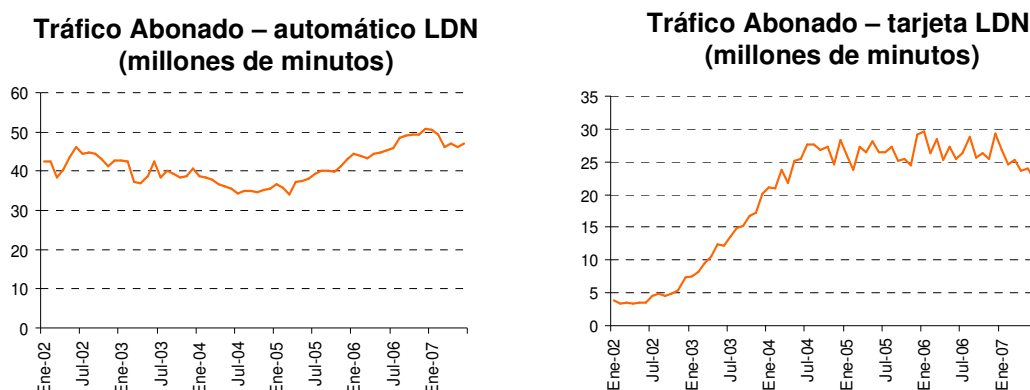
Como ya se ha indicado, no obstante la implementación de todas estas medidas de apertura, las tarifas establecidas por la empresa Telefónica aún presentan regulación mediante precios tope. En este sentido, la presente sección se concentra en analizar los indicadores de desempeño que nos permitan identificar 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

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 55 de 79
	INFORME	

que por sí solas logran que los precios se reduzcan, generando así que los precios tope establecidos tengan un efecto inocuo en el mercado.

Un primer aspecto a resaltar es que el servicio de llamadas de larga distancia es un mercado que viene registrando importantes tasas de crecimiento en los **niveles de tráfico o consumo**. Así, en el caso específico de las llamadas de larga distancia nacional, tanto en la modalidad de llamadas mediante acceso automático como a través de tarjetas de pago se han registrado importante niveles de incrementos en los niveles de consumo. Esta última modalidad es la que ha registrado el mayor incremento en cuanto a tráfico cursado en los últimos años, en específico, entre los años 2002 y 2006 dicho tráfico presentó una tasa anual de crecimiento promedio de aproximadamente 61%.

Gráfico N° 12
Crecimiento del Consumo – Larga Distancia Nacional



Elaboración: OSIPTEL.

Asimismo, la modalidad prepago ha cobrado cada vez más importancia con relación a otras modalidades de llamada de LDN durante los últimos años. Al respecto, se observa que el tráfico originado por esta modalidad pasó de representar 8.2% del total de tráfico de larga distancia nacional originado en la red de telefonía fija de abonado en el año 2002, a un nivel de aproximadamente 34.2% a septiembre de 2006. Este tipo de expansión es consistente con el crecimiento de líneas prepago.

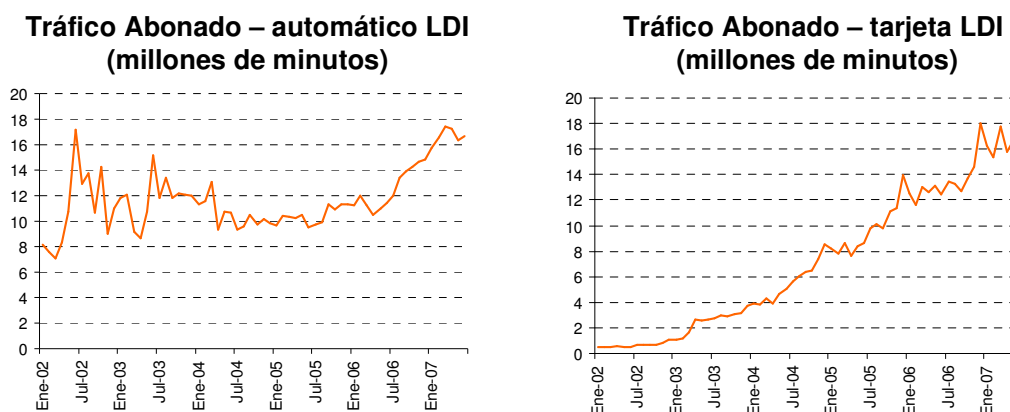
Es importante resaltar que aun cuando el tráfico vía tarjetas viene registrando importantes tasas de crecimiento, en términos de participaciones la modalidad de abonado automático registra una mayor participación. Por su parte, las llamadas mediante acceso automático, si bien generan el mayor volumen de tráfico de larga distancia nacional, han presentado una tasa de crecimiento menor que las

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 56 de 79
	INFORME	

llamadas mediante tarjetas de pago durante los últimos años. Así, entre los años 2002 y 2006, la tasa anual de crecimiento promedio en esta modalidad fue de aproximadamente 4%.

Un resultado similar ocurre en el servicio de llamadas de larga distancia internacional, registrándose también una mayor dinámica en el segmento de tarjetas de pago, el cual registra las mayores tasas de crecimiento. Entre los años 2002 y 2006 el tráfico de tarjetas a través de las líneas de telefonía fija de abonado tuvo una tasa anual de crecimiento promedio superior al 120%. El crecimiento del tráfico bajo esta modalidad ha sido compartido tanto por Telefónica del Perú como por el resto de sus competidoras.

Gráfico N° 13
Crecimiento del Consumo – Larga Distancia Internacional



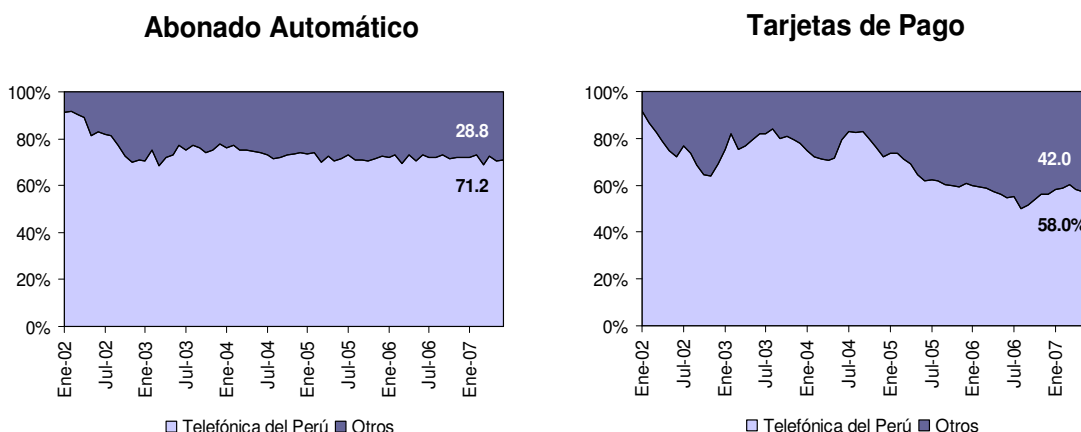
Elaboración: OSIPTEL.

Respecto a las llamadas desde teléfonos de abonado mediante acceso automático, se observa que entre los años 2002 y 2006 el tráfico bajo esta modalidad tuvo una tasa anual de crecimiento promedio de 14%. Cabe señalar que en este mercado el crecimiento no ha sido estable, como sí ocurrió en el caso del mercado de tarjetas.

Un segundo indicador a resaltar es relacionado con las **participaciones de mercado**. Al respecto, el gráfico N° 14 muestra que para las llamadas de larga distancia nacional realizadas mediante tarjetas de pago las empresas entrantes han ganado participación en el mercado en relación a la participación de la empresa establecida, alcanzando el 42% de este mercado. Las empresas con mayor participación en este segmento son Telefónica del Perú e IDT con 58% y 23.4%, respectivamente.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 57 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 14
Participaciones de Mercado – Larga Distancia Nacional

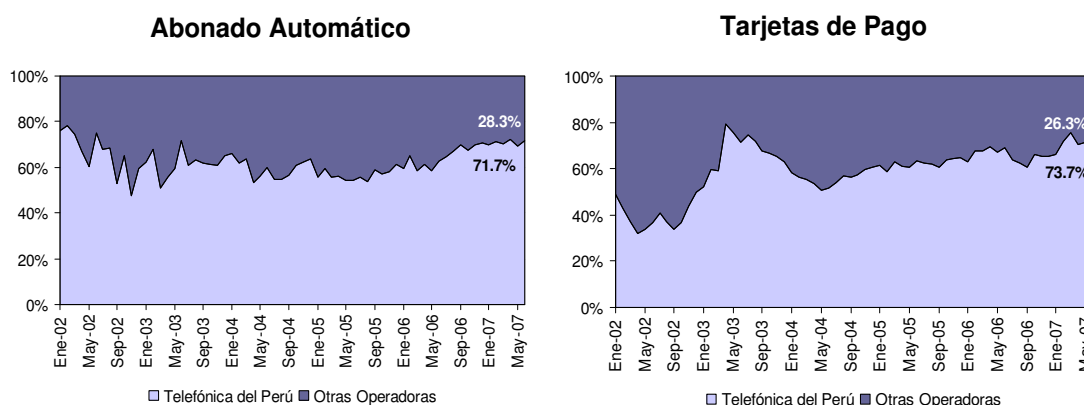


Elaboración: OSIPTEL.

En cuanto a la participación de las empresas operadoras en el segmento de llamadas mediante acceso automático, el gráfico anterior muestra una mayor concentración que en el segmento de tarjetas. En este caso, la participación de Telefónica (71.2%) es mayor que la de sus principales competidoras, siendo la empresa con el segundo nivel de participación la empresa Americatel con el 14.4%. Nótese entonces que en esta modalidad las empresas competidoras tienen una participación que crece a una tasa bastante moderada.

Con respecto a la participación de las empresas en las llamadas de larga distancia internacional, se observa que a pesar de que en los primeros años de la apertura los competidores alcanzaron importantes niveles de participación, en los últimos años la empresa establecida ha recuperado parte importante de la misma.

Gráfico N° 15
Participaciones de Mercado – Larga Distancia Internacional



Elaboración: OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 58 de 79
	INFORME	

Más específicamente, tal como se observa en el gráfico anterior, en el segmento de llamadas desde teléfonos de abonado mediante acceso automático se observa que Telefónica representa el 71.7% del mercado, mientras que las entrantes sólo alcanzan el 28.3%. Un estado similar se registra en la modalidad de tarjetas de pago donde Telefónica cuenta con la mayor cuota, alcanzando cerca del 74% del mercado. Aun cuando el resto de empresas competidoras ha ido ganando relevancia, en conjunto sólo alcanzan el 26.3% de la participación total.

Las estadísticas muestran entonces que en las llamadas salientes de larga distancia internacional existe una alta concentración derivada de la alta participación del operador incumbente. Debe indicarse sin embargo, que en los segmentos de mercado de llamadas entrantes la concentración es sustancialmente menor. En este mercado Telefónica del Perú tiene una participación de aproximadamente 37%, mientras que Telmex, IDT y Americatel tienen 21%, 18% y 11% respectivamente.

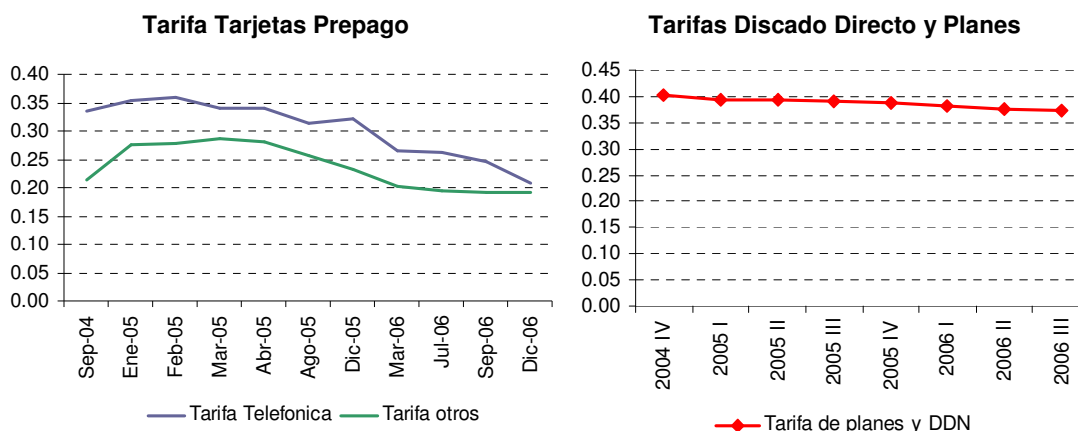
No obstante dichos resultados, es importante precisar que la existencia de altos niveles de concentración no determina necesariamente la ausencia de competencia. Al respecto, si bien el antiguo paradigma de la organización industrial³⁵ establece que en las industrias existe una relación de causalidad entre la estructura, la conducta y el desempeño, enfoque bajo el cual altos niveles de concentración bastaban para tipificar la existencia de posición de dominio y ausencia de competencia, la literatura más reciente ha demostrado que la relación de causalidad no funciona de manera unidireccional, sino que puede existir un vínculo bidireccional entre estructura y conducta. Asimismo, se deben tener en cuenta que factores como la intensidad de la competencia en precios, los niveles de publicidad y la importancia de la investigación y desarrollo en la industria tienen influencia en el nivel de concentración, siendo todas estas políticas estrategias que caracterizan una mayor dinámica competitiva (Sutton, 1991).

Sobre la base de dichas consideración, el tercer indicador a detallar es el referido a la **evolución de los distintos niveles tarifarios**. En el caso del servicio de llamadas de larga distancia nacional, el gráfico siguiente muestra la tendencia decreciente de las tarifas de tarjetas prepago de Telefónica así como de las cinco principales empresas competidoras en el mercado. Asimismo se aprecia una reducción en las tarifas de las llamadas realizadas mediante acceso automático desde teléfono fijo.

35. Bain, Joe S. (1956), *Barriers to New Competition*, Cambridge, MA. Harvard University Press.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 59 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 16
Evolución de Tarifas – Larga Distancia Nacional



Elaboración: OSIPTEL.

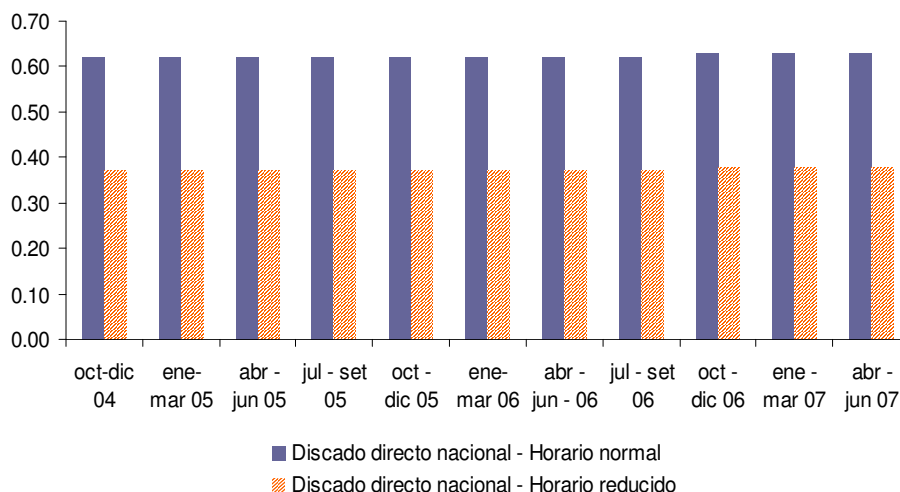
Como se puede apreciar, la reducción de precios en el mercado de tarjetas es sustancialmente mayor que el registrado para el caso de las llamadas con discado directo y planes de larga distancia. En el mercado de tarjetas de pago, donde la competencia es más intensa, las empresas comercializan más de una tarjeta al mismo tiempo. Por ejemplo, Telefónica comercializa las tarjetas 147 y Hola Perú, IDT cuenta con las tarjetas Perú Global, La Peruanita, Alegría Perú y N° 1 y Convergía ofrece las tarjetas Lima Gas, Habla Sympatico, La Rendidora, entre otras. Asimismo, cada una de estas tarjetas cobra diferentes tarifas por las llamadas de larga distancia.

Es importante precisar que la tarifa de discado directo nacional y planes contenida en el gráfico anterior equivale a una tarifa promedio. Como se puede apreciar, el valor estimado muestra una tendencia casi estable hasta el año 2005, período desde el cual se han venido registrando pequeñas reducciones.

Para una revisión más precisa considérese el detalle de las tarifas específicas por modalidad de acceso, es decir, la tarifa de lista aplicable a los usuarios que marcan directamente el "0", las tarifas aplicables a los usuarios que cuentan con planes de larga distancia cerrados, y las tarifas aplicables a los usuarios que cuentan con planes de larga distancia abiertos. El gráfico siguiente muestra la evolución de la tarifa establecida de larga distancia nacional, la cual como se puede apreciar se ha mantenido estable.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 60 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 17
Tarifas de Larga Distancia Nacional – Discado Directo

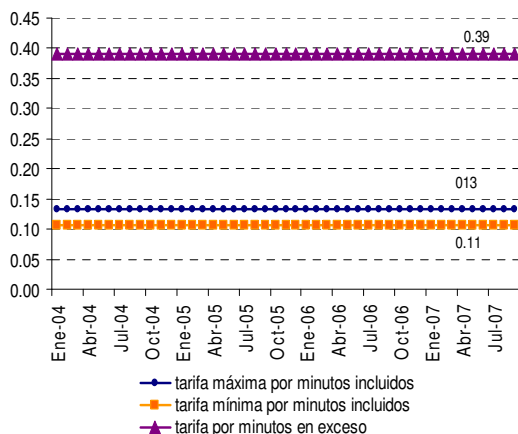


Elaboración: OSIPTEL.

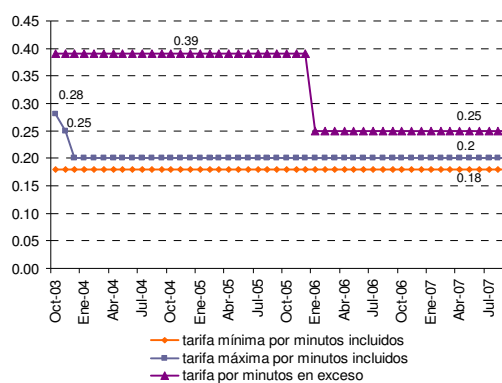
En relación con las tarifas aplicables a los planes tarifarios de larga distancia el gráfico siguiente muestra que los precios de lista aplicables a los planes abiertos de la empresa regulada (líder en precios) también se han mantenido prácticamente estables. Cabe señalar que para fines de la elaboración de dicho gráfico el valor por minuto correspondiente a los minutos incluidos es equivalente al ratio entre el valor del plan y el número de minutos incluidos.

Gráfico N° 18
Tarifas de Larga Distancia Nacional – Planes Abiertos

Consumo Abierto
Tarifas de Plan Premium Diario
(Soles por min. - con IGV)



Consumo Abierto
Tarifas de Plan Premium LDN
(Soles por min. - con IGV)

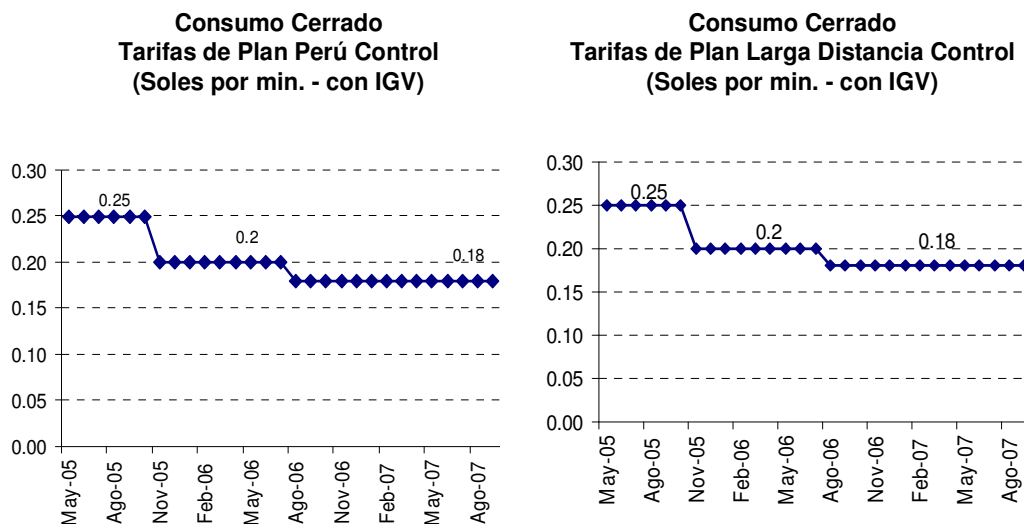


Elaboración: OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 61 de 79
	INFORME	

En relación con los planes tarifarios de larga distancia nacional cerrados (sin posibilidades de consumo en exceso), el gráfico siguiente muestra que los precios unitarios de lista de la empresa regulada muestran una tendencia decreciente.

Gráfico N° 19
Tarifas de Larga Distancia Nacional – Planes Cerrados



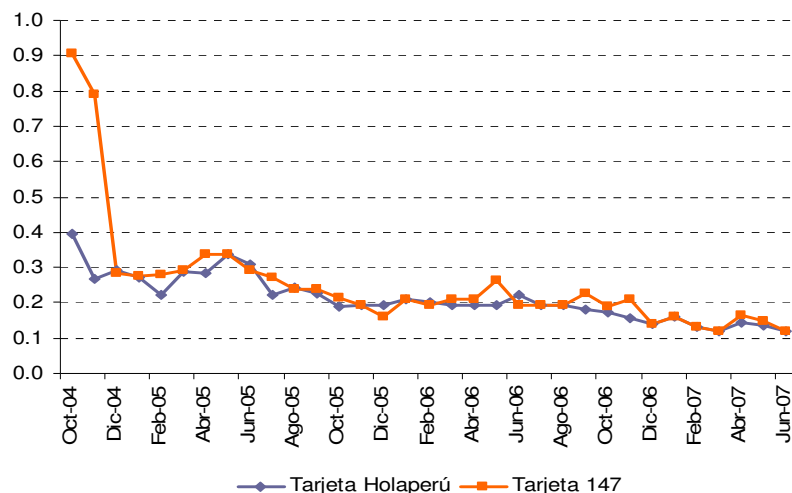
Elaboración: OSIPTEL.

De manera similar al caso de los planes abiertos, para fines de la elaboración del gráfico N° 9, el valor por minuto correspondiente a los minutos incluidos es equivalente al ratio entre el valor del plan y el número de minutos incluidos. Asimismo, es importante señalar que la reducción de los precios por minuto estimados se debe principalmente a incrementos en el número de minutos incluidos en los planes y no de reducciones en el valor de los mismos.

En el servicio de llamadas de larga distancia internacional las tarifas se diferencian de acuerdo con el país de destino de la llamada. Por lo tanto, para evaluar cómo han evolucionado algunas tarifas se puede analizar los destinos más frecuentes para las llamadas salientes. En el caso más frecuente - Estados Unidos - el gráfico siguiente muestra una tendencia claramente decreciente en la tarifa correspondiente a la modalidad prepago, considerando en este caso las tarjetas Hola Perú y 147 de la empresa regulada.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 62 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 20
Tarifas de Larga Distancia Internacional – Tarjeta Prepago

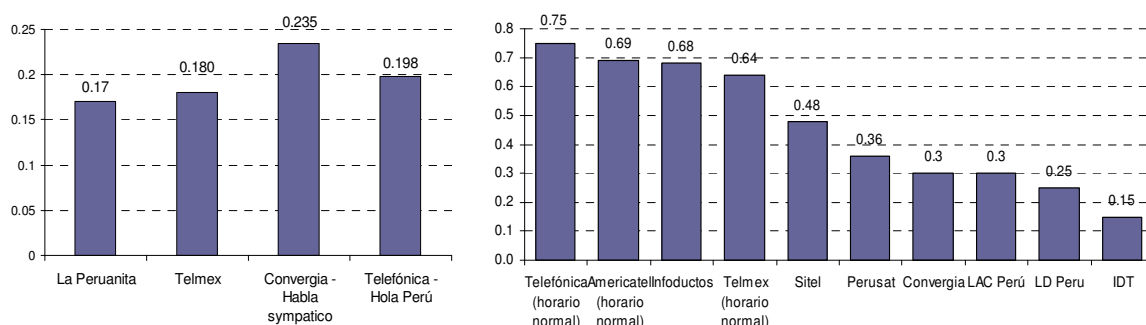


Elaboración: OSIPTEL.

Una característica adicional considerada relevante en el servicio de llamadas de larga distancia es la existencia de una **diversidad de alternativas u ofertas tarifarias**. Al respecto, el gráfico siguiente presenta algunos ejemplos de la diversidad de ofertas tarifarias que existen para el servicio de llamadas de larga distancia nacional.

Gráfico N° 21
Tarifas de Larga Distancia Nacional – Diversidad de Ofertas

Tarjetas de Pago Discado Directo



Elaboración: OSIPTEL.

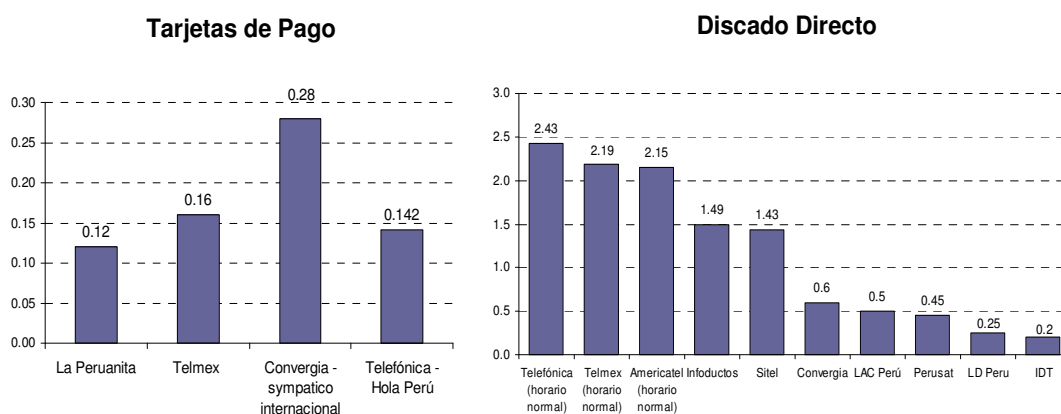
Tal como se puede apreciar, el segmento de tarifas prepago muestra menores niveles tarifarios y mayor similitud entre los precios ofrecidos por los diversos operadores. En el segmento de llamadas de discado directo destaca sin embargo

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 63 de 79
	INFORME	

la mayor varianza que existe entre los diversos precios ofrecidos, siendo el precio más elevado el establecido como precio de lista por la empresa regulada.

Un resultado equivalente se observa en el servicio de llamadas de larga distancia internacional. Al respecto, el gráfico N° 22 muestra la diversidad de ofertas en los segmentos de tarjetas y discado directo. De manera similar a lo precisado para el caso de las llamadas de larga distancia nacional, en el segmento de tarjetas prepago no sólo se encuentran menores niveles tarifarios sino que además se observan menores diferencias entre las tarifas de los diversos operadores. De igual manera, las tarifas más elevadas son las tarifas establecidas por la empresa regulada en la modalidad de discado directo.

Gráfico N° 22
Tarifas de Larga Distancia Internacional – Diversidad de Ofertas



Elaboración: OSIPTEL.

No obstante haberse identificado una tendencia decreciente en la mayoría de las tarifas aplicables a las llamadas de larga distancia nacional e internacional, para fines de la determinación del nivel de eficacia y validez del mecanismo regulatorio de precios tope es necesario evaluar la relación que existe entre las distintas tarifas establecidas por la empresa regulada y los precios tope aprobados por el regulador. Esta revisión se presenta en la siguiente sección.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 64 de 79
	INFORME	

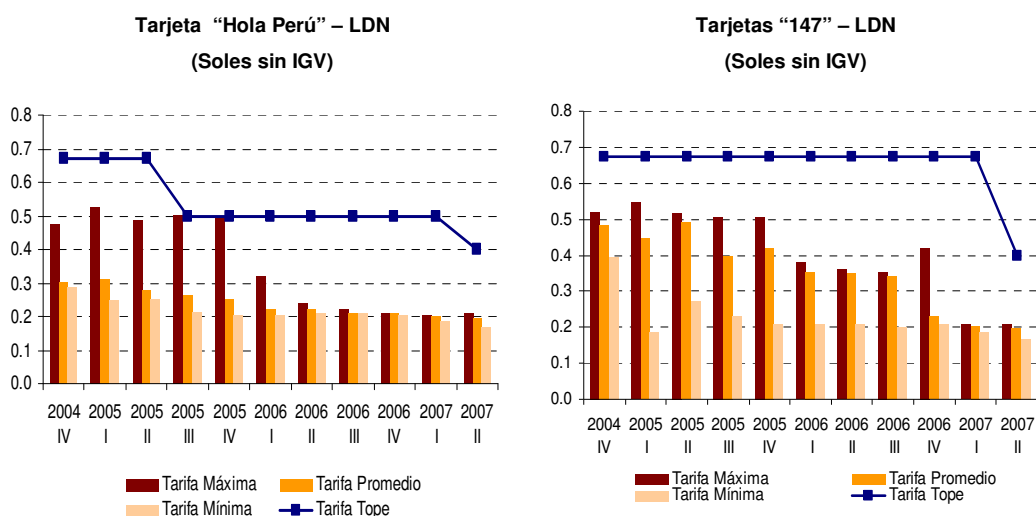
V. PRINCIPALES RESULTADOS

Sobre la base de las condiciones estructurales de los mercados de llamadas de larga distancia (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 existe una dinámica competitiva importante que disciplina el mercado y establece una tendencia decreciente de precios.

No obstante dichos resultados, en la presente sección se analizará la evolución del nivel de las tarifas tope para las llamadas de larga distancia en comparación con las tarifas de lista de Telefónica (tarifas que ofrece al usuario) con la finalidad de verificar si dicho mecanismo disciplina efectivamente la política de precios de la empresa regulada, así como identificar los posibles riesgos que podrían existir de suprimirse la regulación de precios tope de las tarifas de larga distancia.

En esta línea, un primer punto a destacar es que en el segmento de Tarjetas Prepago hay clara evidencia de una trayectoria decreciente y sostenida de los precios, los cuales son significativamente menores a las tarifas tope. Más específicamente, en el caso de las tarifas aplicables a las llamadas de larga distancia nacional se observa que en promedio las tarifas efectivas aplicadas por Telefónica se encuentran aproximadamente 51% por debajo de los precios tope.

Gráfico N° 23
Tarifas Tope vs Tarifas Efectivas – Larga Distancia Nacional
Tarjetas Prepago

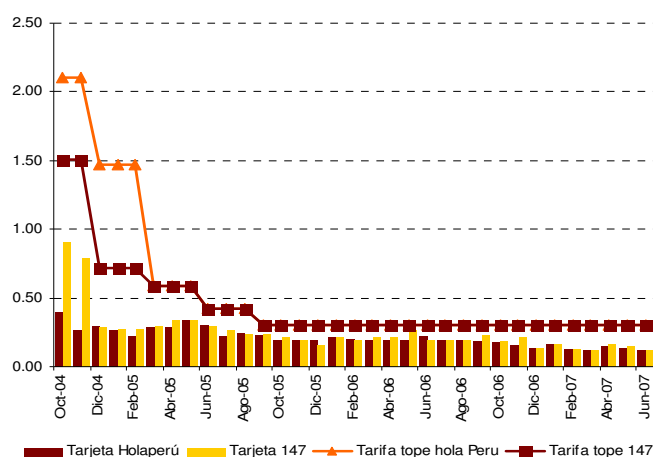


Elaboración: OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 65 de 79
	INFORME	

Un resultado similar se presenta en la modalidad de tarjetas para las llamadas de larga distancia internacional. En ese caso se observa que en promedio las tarifas efectivas aplicadas por Telefónica se encuentran aproximadamente 60% por debajo de los precios tope.

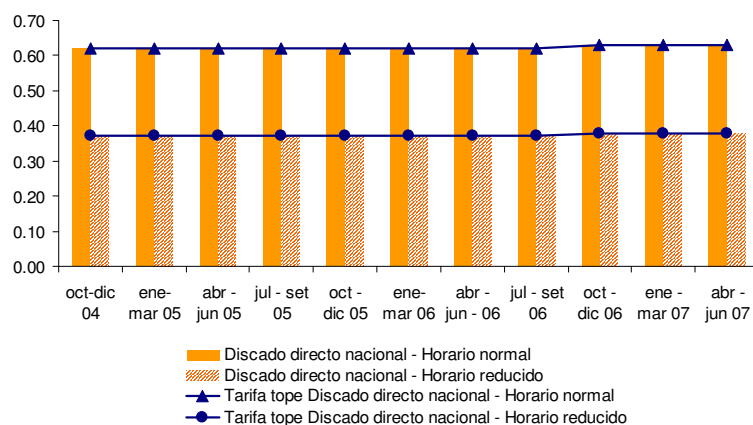
Gráfico N° 24
Tarifas Tope vs Tarifas Efectivas – Larga Distancia Internacional
Tarjetas Prepago



Elaboración: OSIPTEL.

De otro lado, se ha podido identificar que en el segmento de llamadas de Discado Directo no se ha dado una tendencia de reducciones de precios, los cuales a lo largo del período analizado no sólo se mantienen estables sino que además coinciden con las tarifas tope.

Gráfico N° 25
Tarifas Tope vs Tarifas Efectivas – Larga Distancia Nacional
Discado Directo

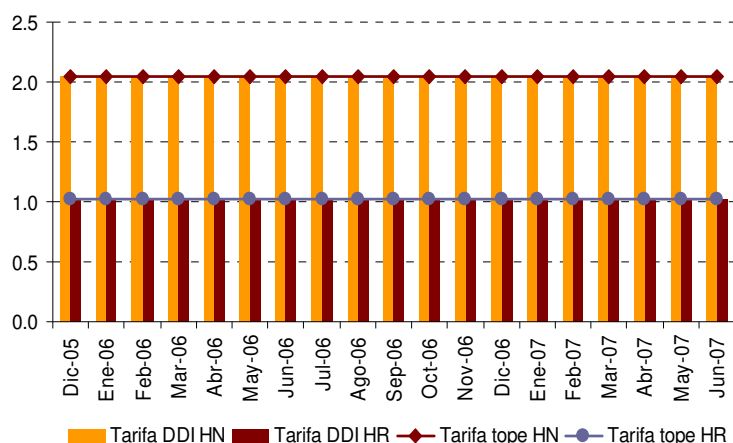


Elaboración: OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 66 de 79
	INFORME	

Un resultado equivalente se observa en las llamadas de larga distancia internacional donde también se verifica que en el segmento de llamadas de Discado Directo no se ha dado una tendencia de reducciones de precios, los cuales a lo largo del período analizado se mantienen estables y coinciden con las tarifas tope.

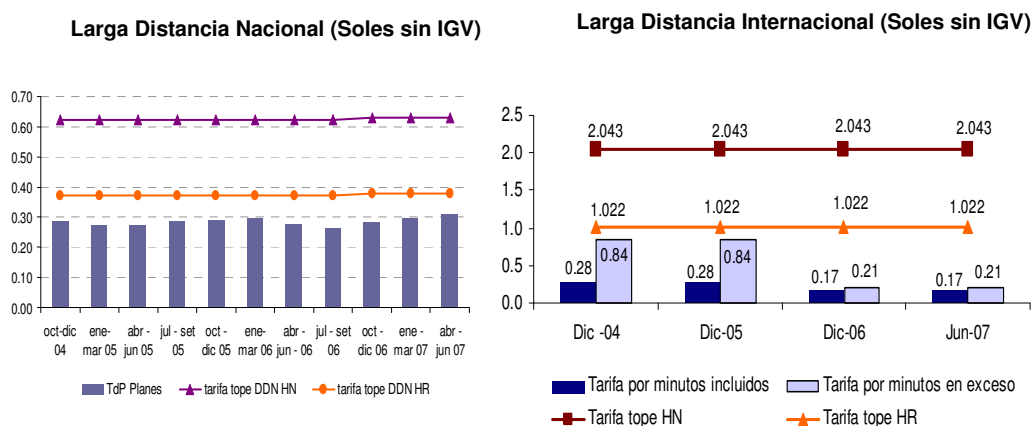
Gráfico N° 26
Tarifas Tope vs Tarifas Efectivas – Larga Distancia Internacional
Discado Directo



Elaboración: OSIPTEL.

De otro lado, si consideramos las tarifas aplicables a los planes tarifarios de larga distancia, se observa que las tarifas aplicadas a los mismos se encuentran efectivamente por debajo de los precios tope equivalentes a la modalidad de discado directo.

Gráfico N° 27
Tarifas Tope vs Tarifas Efectivas – Planes de Consumo



Elaboración: OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 67 de 79
	INFORME	

A manera de resumen:

- En el segmento de Tarjetas Prepago hay clara evidencia de una trayectoria decreciente y sostenida de los precios, los cuales son significativamente menores a las tarifas tope reguladas.
- De otro lado, se ha podido identificar que en el segmento de llamadas de Discado Directo (nacional e internacional) que se realizan mediante el sistema de preselección no se han dado reducciones de precios, los cuales a lo largo del período analizado coinciden con las tarifas tope reguladas.

Como se ha podido apreciar, existen algunos escenarios de llamadas nacionales e internacionales cuyos precios de mercado son iguales a las tarifas tope reguladas. Como ya se ha indicado en secciones previas, ello se debería a la presencia de limitadas condiciones de competencia en dichos segmentos. Existe entonces un grupo de usuarios que podría ser vulnerable a tarifas excesivas ante la desregulación de las tarifas tope.

Como ya se ha indicado, 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. Dichas llamadas se realizan marcando directamente el número de larga distancia de destino, a diferencia de otras modalidades de acceso en las cuales es necesario digitar previamente un código, contratar algún plan de larga distancia o comprar una tarjeta prepago.

Los usuarios de este segmento enfrentan mayores precios posiblemente debido a que no cuentan con suficiente información referente a las alternativas de precios en el mercado o porque está caracterizado por una demanda posiblemente más inelástica. Asimismo, en algunos casos estos consumidores no experimentan la necesidad de obtener dicha información porque su demanda es baja, o porque perciben mayor comodidad en marcar directamente los números telefónicos sin tener que recurrir a algún código o a suscribir un contrato de preselección con una empresa diferente a la incumbente.

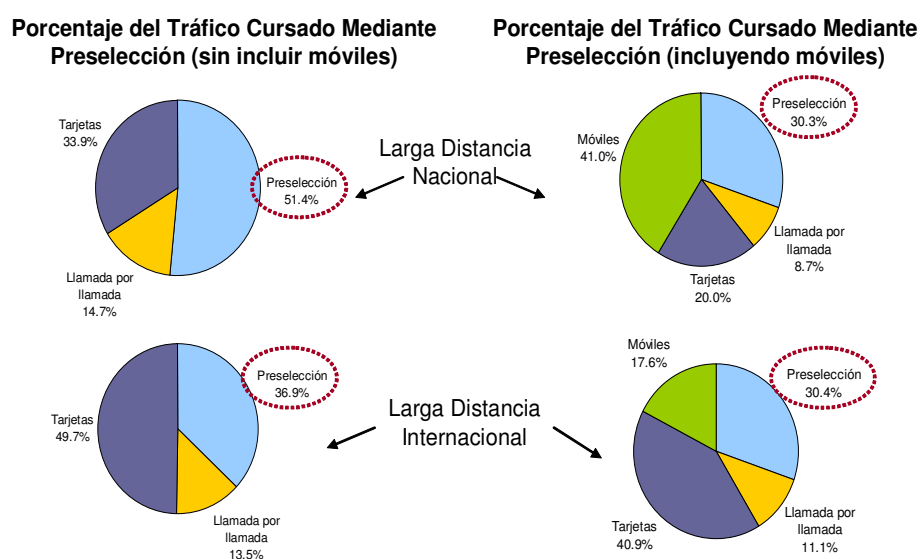
Asimismo, como también se ha indicado, hasta abril del presente año los consumidores que no habían preseleccionado a un operador de larga distancia estaban preseleccionados por defecto con Telefónica, aspecto que explica de manera sustantiva el mayor poder de mercado con el que cuenta Telefónica en dicho segmento. Considérese al respecto que del total del tráfico generado mediante el esquema de preselección aproximadamente el 82% es originado en la

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 68 de 79
	INFORME	

red de Telefónica. Asimismo, es importante reiterar que en este segmento del mercado el OSIPTEL considera que el mayor poder de mercado con el que cuenta la empresa regulada, así como la experiencia registrada en los últimos años respecto de la evolución de la tarifas, tipifican posiblemente un esquema de líder seguidor en precios donde Telefónica estaría maximizando sus beneficios internalizando en dicho proceso el hecho de que exista una oferta de los competidores que atiende parte de la demanda tomando como referencia el precio establecido por Telefónica.

Cabe reiterar además que el segmento de llamadas a través del sistema de preselección representa una parte importante del total de llamadas de larga distancia. Como se muestra en el siguiente gráfico, aun considerando el tráfico de larga distancia realizado desde las líneas móviles, la modalidad de preselección representa aproximadamente el 30% del tráfico total tanto en el ámbito nacional como internacional.

Gráfico N° 28
Importancia del Tráfico de Preselección

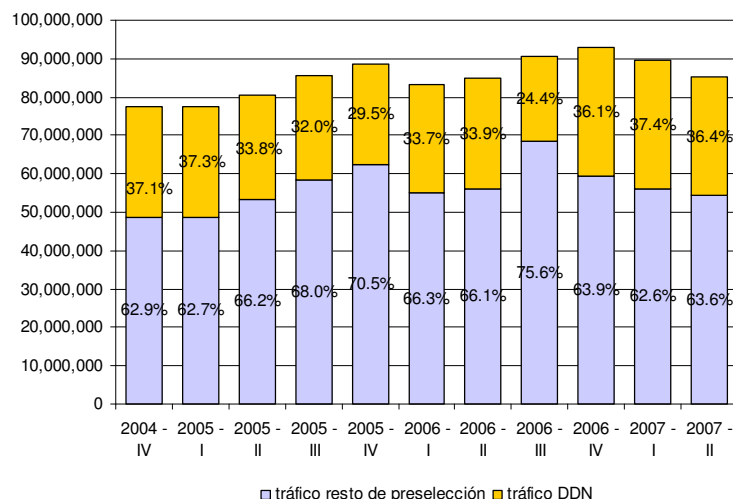


Elaboración: OSIPTEL.

Al respecto, en el caso de las llamadas de larga distancia nacional realizadas desde Telefónica, cabe indicar además que los usuarios que acceden al servicio marcando el "0" sin contar con una suscripción a planes generan aproximadamente el 37% del tráfico total de preselección, que equivalen a alrededor del 58% de los ingresos de Telefónica por preselección de LDN, aspecto que se detalla en el gráfico N° 29.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 69 de 79
	INFORME	

Gráfico N° 29
Importancia del Discado Directo en el Segmento de Preselección



Elaboración: OSIPTEL.

Por lo expuesto, el OSIPTEL realizó en mayo del presente año una propuesta de desregulación que consideraba la implementación de un conjunto de medidas regulatorias complementarias importantes para que el mecanismo de preselección genere competencia efectiva en el mercado.

La propuesta presentada para comentarios por el OSIPTEL en mayo de 2007 planteó la eliminación de los precios tope para los servicios de larga distancia. Sin embargo, se especificó la preocupación respecto de la posible vulnerabilidad de la modalidad de abonado automático, en particular la modalidad de llamadas vía preselección, razón por la cual se hizo expresa la vinculación entre la eliminación del mecanismo regulatorio de precios tope del servicio de larga distancia y la eliminación de la preselección por defecto.

En ese sentido, el regulador señaló que la supresión de las tarifas tope era una medida adecuada para el mercado solamente si se lograba implementar instrumentos que potenciaran la competencia en los segmentos en los que los precios no habían mostrado reducciones. Bajo dicho criterio, el OSIPTEL recomendó hacer efectiva la eliminación del esquema de precios tope del servicio de larga distancia nacional e internacional en el primer trimestre del año 2008, observando el desempeño del mercado a partir de la eliminación de la preselección por defecto.

Como ya se ha precisado anteriormente, uno de los aspectos del Sistema de Preselección o Presuscripción es que fomenta la competencia gradualmente,

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 70 de 79
	INFORME	

reduciendo la participación de mercado del operador principal. La competencia en la larga distancia se introdujo mediante el sistema de preselección en Estados Unidos, México o Argentina. En Estados Unidos, por ejemplo, la pérdida de mercado fue limitada y los precios bajaron gradualmente: AT&T tardó 13 años en perder 50% del mercado. Efectos similares se encontraron en México (Spiller, 2001).

La condición para el buen funcionamiento de este sistema es una cancha de juego nivelada (*level the playing field*) entre el operador principal y los competidores, lo que implica resolver problemas con la cuenta única (facturación y recaudación), la morosidad, la información de abonados, entre otros. Por lo tanto, aunque gradualmente, la experiencia internacional señala que el sistema tiene resultados y es viable.

En dicha línea, entre abril y julio de 2007 el OSIPTEL emitió un conjunto de reglas orientadas a la eliminación de la preselección por defecto, a la vez de un grupo de medidas dirigidas a nivelar la cancha de juego entre Telefónica y sus competidores: facturación en la cuenta única de las llamadas realizadas con otros operadores de larga distancia preseleccionados, condiciones acerca de cómo manejar la morosidad, entre otros³⁶. El OSIPTEL también facilitó la información de

36. Se estableció además la obligación del operador local de brindar la Facturación y Recaudación en Preselección a los operadores de larga distancia que lo soliciten, en tanto constituye una facilidad esencial, equiparando de esta manera esta condición entre los sistemas de preselección y de llamada por llamada. Asimismo, se precisó que la preselección del operador de larga distancia se mantiene en caso de ocurridas migraciones en las líneas de telefonía local, por ejemplo, cuando se da el cambio de un plan tarifario a otro por parte de un abonado de telefonía local. Luego, en mayo de 2007, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 024-2007-CD/OSIPTEL, el OSIPTEL estableció las Normas Complementarias a las Reglas para la Eliminación de la Preselección por Defecto en el Servicio de Larga distancia y para la Promoción de la Competencia, precisando que el alcance de la gratuidad de la preselección alcanzaba a los abonados de operadores de telefonía fija local que no hubieran podido acreditar la situación de preselección de sus clientes.

En este contexto, resultó necesario también realizar algunas precisiones y modificaciones al reglamento que regula el sistema de preselección a fin de facilitar al abonado la selección del concesionario de larga distancia, así como para promover la competencia. Más específicamente, el 26 de junio de 2007, el OSIPTEL publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2007-CD/OSIPTEL, que modifica el Reglamento de Preselección vigente hasta ese momento, así como su modificatoria, publicada el 27 de julio de 2007, Resolución de Consejo Directivo N° 043-2007-CD/OSIPTEL. Entre los principales aspectos contemplados, se encuentran precisiones acerca del procedimiento para el uso de la carta de preselección por parte de los concesionarios de larga distancia, el establecimiento de que el operador local dominante no podrá impedir el envío de publicidad de larga distancia junto con la cuenta única de telefonía local, el permitir que los abonados morosos, con los que el operador de larga distancia entrante está dispuesto a contratar (a su riesgo), puedan preseleccionar, así como el señalamiento expreso de que el operador local está impedido de validar firmas de cartas de preselección, pues la responsabilidad de dicha validación recae en el concesionario de larga distancia. También se elimina la obligación de que el operador de larga distancia que quiere brindar preselección deba contar con una oficina de atención en cada área local donde se prestará el servicio y se estableció un plazo mínimo de dos (2) meses de permanencia para el abonado que preseleccionó a un operador de larga distancia.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 71 de 79
	INFORME	

los abonados de la telefonía local de todas las líneas (abiertas, cerradas y prepago) a los operadores de larga distancia.

Entre las principales medidas contenidas en dicha norma, se encuentran la eliminación de la preselección por defecto, estableciendo un cronograma para que los abonados que quieran mantener la marcación directa del 0 y del 00 se preseleccionen necesariamente antes del 31 de octubre de 2007, pudiendo hacerlo de manera gratuita. Asimismo, se precisó que todas las líneas de telefonía fija de abonados pueden preseleccionar a un concesionario de larga distancia, y que las líneas de telefonía local con planes de control de consumo y prepago no se encuentran impedidas de solicitar la preselección del concesionario de su preferencia.

Paralelamente, el OSIPTEL también inició un procedimiento de revisión de la tarifa para la selección de la empresa concesionaria de larga distancia en el marco del Sistema de Preselección (Resolución de Consejo Directivo N°038-2007-CD/OSIPTEL publicada en el Diario El Peruano el 21 de julio de 2007) de modo de reducir el costo para el usuario del cambio del operador de larga distancia, señalando la facultad de que este costo pueda ser asumido por los concesionarios de la larga distancia.

Por lo tanto, a partir del 19 de abril y hasta el 1° de julio de 2007, se llevó a cabo una etapa de suspensión de las preselecciones, para las líneas ya existentes, a fin de que el proceso se inicie igual para todos el día 2 de julio. Entre dicha fecha y el 31 de octubre, los abonados con derecho a preseleccionar (abonados preseleccionados por defecto y aquellos presuscritos con empresas que no pudieron sustentar dicha situación) podían preseleccionar al operador de larga distancia de su preferencia para cursar sus llamadas de larga distancia vía el 0 y el 00. A partir del 2 de octubre, se inició el bloqueo del 0 y del 00 de aquellos abonados que no hubieran preseleccionado, aunque los abonados pueden seguir preseleccionando en adelante. Cabe señalar que las preselecciones recibidas por el operador local a partir del 1° de noviembre ya no serán gratuitas sino que implicarán un costo, aunque bastante menor al existente anteriormente.

Durante el proceso del relanzamiento de la preselección varios operadores han lanzado al mercado promociones para preseleccionar a los abonados. Por ejemplo, el operador local ha lanzado campañas publicitarias en periódicos y televisión. Su estrategia se inició desde junio orientándose al segmento empresarial y residencial, ofreciendo descuentos en planes empresariales así como en mejores

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 72 de 79
	INFORME	

condiciones para la inscripción en planes control (cuya marcación es vía 1988-123).

Hacia fines de junio se inició una competencia intensiva entre Telefónica y Americatel en cuanto a la promoción masiva para larga distancia del tipo “Habla lo que quieras” (HLQQ) para marcación vía 0 y 00 y la promoción “Habla 100 minutos por....” de Americatel para marcación doble (vía 19XX o preselección). Americatel lanzó la promoción “Habla 100 minutos” (H100M) por S/. 7 soles a ocho destinos internacionales y por S/. 4 soles a cualquier parte del Perú, de lunes a viernes, durante las 24 horas del día, mientras que la promoción HLQQ de Telefónica era aplicable solamente de viernes a domingo, y para larga distancia nacional era sólo válida desde doce departamentos del país.

Telefónica respondió reduciendo la tarifa de su promoción HLQQ en larga distancia nacional de S/. 5 a S/.2, a lo que Americatel respondió reduciendo su tarifa de larga distancia nacional a S/. 1.9 soles. Ambas promociones se han mantenido hasta el mes de octubre, mes en el que Telefónica ha ampliado la promoción (nuevamente a S/.10 y S/.5 soles para LDN y LDI, respectivamente), a todo el mes, mientras que Americatel ha mantenido su promoción H100M al Perú a S/.4 de lunes a viernes y a S/.1.9 los fines de semana.

Paralelamente, Telefónica también ha lanzado una serie de promociones con bonos (de 500 minutos, 100 minutos o 200 minutos) para realizar llamadas de larga distancia (nacional o internacional) sujeto a que la preseleccionen como su operador de larga distancia. También ha recurrido al aumento de minutos incluidos en los planes premium y control de larga distancia duplicando o triplicando dichos minutos por un período determinado. Asimismo, lanzó promociones “Disfruta de la larga distancia con TdP”, “Multiplica tus minutos” y “Elígenos como tu mejor opción”, “Llama a todo el Perú gratis”, sujetos a la preselección. Entre fines de setiembre e inicios de octubre Telefónica también sacó al mercado el servicio multidiscado o llamada por llamada abierta, tanto a nivel nacional como internacional, con el beneficio para el usuario de que su primera llamada vía esta modalidad será gratis (“Promoción 88 minutos”) hasta el 7 de diciembre del presente año.

De otro lado, aun sin campañas publicitarias agresivas, algunas empresas operadoras además de sacar nuevos productos - como Perusat que sacó productos para planes control y prepago (“Pack evolution”) - han reducido sus tarifas establecidas. Por ejemplo, IDT redujo su tarifa de LDN de S/ 0.17 a S/ 0.15

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 73 de 79
	INFORME	

en junio y LD Telecom redujo sus tarifas establecidas de preselección de LDI S/.0.35 a S/.0.25.

Respecto de la estrategia de la empresa regulada, si bien se han ampliado algunas de sus promociones, lo que se observa con mayor claridad es que ésta empresa ha realizado una fuerte campaña orientada principalmente en reducir el costo de transacción de la preselección para los usuarios, aprovechando su capacidad logística y respaldo financiero. No obstante dicho esfuerzo, no se ha registrado una reducción de las tarifas establecidas (en Discado Directo nacional o internacional) de este operador o de los más importantes (Americatel, Telmex).

Paralelamente, las empresas competidoras señalan que el operador local ha dado señales de resistencia al proceso de preselección iniciado en abril del presente año. Desde el punto de vista de algunas empresas, Telefónica no sólo ha tenido incentivos para no facilitar el normal funcionamiento de la preselección sino que deliberadamente ha impedido el funcionamiento del proceso a través de un conjunto de comportamientos contrarios a la normativa vigente, a lo que el OSIPTEL ha respondido con procedimientos sancionadores y medidas correctivas, fruto de acciones de supervisión y fiscalización, las mismas que vienen requiriendo de un gran esfuerzo en recursos por parte del regulador. Entre las principales quejas recibidas respecto del actuar de la empresa regulada se tienen las siguientes:

- Negativa de recepción de documentación presentada por operadores de larga distancia (exigía documentación adicional).
- Información engañosa acerca del procedimiento de preselección (pérdida del servicio de larga distancia en caso de no preseleccionarse).
- Incumplimiento en la programación de centrales de abonados con líneas control.
- Objeciones a cartas de preselección en aspectos no establecidos en la norma; programación discrecional de cartas “aparentemente” mal llenadas.
- No entrega de lista de operadores a nuevos abonados.
- No extensión automática de condiciones de prestación de facturación y recaudación de llamada por llamada o preselección.
- Rechazo injustificado de cartas de preselección de concesionarios de larga distancia de manera discriminatoria o por plazo mínimo de permanencia.
- Bloqueo de salida del 19XX al bloquear el 0 y 00 para nuevas líneas telefónicas que no realizaban preselección al momento de contratar la línea.
- Preselección de usuarios y no de abonados.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 74 de 79
	INFORME	

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. Debido a esta problemática, se considera necesario seguir considerando políticas que contribuyan a dinamizar y generar más competencia en el mercado de larga distancia, especialmente en el segmento de preselección.

En este sentido, es necesario fortalecer las 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. Naturalmente, también se hace necesaria la supervisión del funcionamiento de este mecanismo de preselección.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 75 de 79
	INFORME	

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El desempeño de una industria depende de una serie de variables que tienen que ver la estructura de costos, la estructura del mercado (número y tamaño de operadores en el mercado), el grado de integración vertical, el comportamiento de la demanda (características de los clientes y sus preferencias), el comportamiento de la oferta (estrategias de competencia en el mercado, estrategias empresariales, tecnología – costos), el desarrollo tecnológico, así como variables del entorno macro económico (inversión, política regulatoria, evolución macroeconómica, etc.), entre otras.
2. La mayoría de cambios en dichas variables se dan en el mediano a largo plazo, como las decisiones de entrada al mercado, la tecnología utilizada por los operadores y el crecimiento económico. Por otro lado, las variables que tenderán a modificarse con mayor facilidad en el corto plazo serán las relativas a la estrategia de los operadores en cuanto al lanzamiento de promociones u ofertas, la reducción de los precios, etc.
3. Se ha analizado el desempeño del mercado de larga distancia originado en teléfonos de abonados de telefonía fija, distinguiendo al interior del mismo dos segmentos diferenciados, Tarjetas de Pago (prepago) y segmento de Abonado Automático -conformado por la modalidad de acceso a través de los Sistemas de Preselección y de Llamada por Llamada- según los niveles y la evolución de las tarifas en el tiempo, el tipo de competencia que se da en cada segmento, la estrategia comercial establecida por los operadores, entre otros aspectos.
4. En el segmento de Tarjetas de Pago (prepago) de larga distancia nacional e internacional hay clara evidencia de una trayectoria decreciente y sostenida de los precios en el período de análisis, precios que además son significativamente menores al nivel de las tarifas tope reguladas, lo que reflejaría que el instrumento de tarifas tope estaría siendo inocuo y redundante en ese segmento de mercado.
5. También se ha identificado que en el período analizado no se han dado reducciones en los precios de lista de Telefónica para las llamadas de Discado Directo mediante Preselección, en horario normal y reducido, tanto para llamadas de larga distancia nacional como internacional, y que además, dichos precios coinciden con las tarifas tope reguladas.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 76 de 79
	INFORME	

6. Del análisis se desprende que los usuarios del Discado Directo pueden ser vulnerables a incrementos de tarifas una vez suprimidas las tarifas tope de las llamadas de larga distancia, en tanto presentan una demanda más inelástica por no contar aún con información suficiente sobre otras modalidades de acceso alternativas con menores tarifas, tarifas según horario (normal y reducido), tarifas más bajas en caso de inscribirse a planes; o porque experimentan mayor comodidad en el uso del Discado Directo mediante Preselección.
7. La supresión del mecanismo regulatorio de precios tope del servicio de larga distancia se encuentra vinculada a la eliminación de la preselección por defecto y al funcionamiento del sistema de preselección, en tanto la eliminación de la preselección por defecto (el que los usuarios elijan expresamente al portador de larga distancia que curse sus llamadas de manera informada) reduce el número de usuarios que pueden ser vulnerables a la supresión de los precios tope a causa de ausencia de información.
8. El proceso de preselección relanzado por el OSIPTEL desde abril del 2007 no ha contado aún con los resultados previstos (no se han observado aún reducciones en las tarifas establecidas de preselección de Telefónica del Perú). Se espera que el proceso de preselección se desarrollará gradualmente (los operadores se concentrarían primero en los abonados empresariales y en los residenciales de alto consumo, y posteriormente iniciarían la preselección de los abonados masivos de mediano y bajo consumo).
9. De acuerdo con lo manifestado por diversos operadores, desde julio de 2007 el operador local no sólo habría mostrado incentivos para no facilitar el normal funcionamiento de la preselección, sino que existirían indicios de que deliberadamente ha impedido el funcionamiento del proceso a través de un conjunto de comportamientos contrarios a la normativa vigente, a lo que, sobre la base de respectivas fiscalizaciones, el regulador ha respondido con procedimientos sancionadores y medidas correctivas, fruto de acciones de supervisión y fiscalización.
10. Todo lo anterior pone en evidencia la que la vulnerabilidad ante la desregulación de precios tope del grupo de usuarios que usa discado directo y que no se encuentran inscritos en un plan que les permita pagar tarifas más bajas por sus llamadas de larga distancia se mantenga aún en el mercado por algún tiempo.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 77 de 79
	INFORME	

11. Se propone, en primer lugar, iniciar la desregulación de los segmentos más competitivos, suprimiendo la fórmula de tarifas tope solamente para el segmento de Tarjetas de Pago (prepago) del servicio de larga distancia nacional e internacional a partir del primer trimestre de 2008 (a partir del primer día de aplicación del primer ajuste tarifario correspondiente al año 2008).
12. En segundo lugar, se decidirá la conveniencia de la supresión de la fórmula de tarifas tope para los segmentos de abonado automático (preselección y llamada por llamada) sobre la base de la evaluación del desempeño del segmento de llamadas de larga distancia nacional e internacional a través del Discado Directo (Preselección), al primer semestre de 2008, en términos de tarifas razonables y sostenibles de los usuarios.
13. La desregulación efectuada se mantendrá mientras el OSIPTEL considere que la competencia entre los proveedores del servicio telefónico de larga distancia asegure tarifas sostenibles y razonables para los usuarios. En caso el OSIPTEL determine que es necesario restablecer la regulación tarifaria de los servicios de llamadas telefónicas de larga distancia nacional y/o internacional prestados por Telefónica en el segmento de tarjetas de pago, se aplicará nuevamente el régimen de fórmulas de tarifas tope de Servicios de Categoría I estipulado en sus Contratos de Concesión.
14. El restablecimiento de la regulación tarifaria a dichos servicios y su nueva introducción al régimen de fórmula de tarifas tope se sujetará a las reglas previstas en el correspondiente Instructivo aprobado por el OSIPTEL, considerando como tarifas de partida para cada servicio individual (T_{ijn-1}) las mismas tarifas vigentes que se estén aplicando en la fecha en que se presente la respectiva solicitud de ajuste trimestral.
15. Para ello, luego de que el regulador publique el proyecto de resolución con el restablecimiento de la eventual regulación, los interesados en el proyecto tendrán treinta días hábiles para remitir sus comentarios por escrito al OSIPTEL. Finalizado dicho período, luego de diez días hábiles se efectuará la Audiencia Pública para que el OSIPTEL exponga su propuesta y la empresa Telefónica, además de otros interesados, puedan expresar sus puntos de vista acerca de la misma. Luego de transcurridos treinta días hábiles de efectuada la Audiencia Pública, el OSIPTEL emitirá su resolución final sobre el restablecimiento de la regulación de segmentos previamente desregulados, la cual deberá ser sustentada por un informe técnico elaborado por el OSIPTEL.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 78 de 79
	INFORME	

VII. BIBLIOGRAFÍA

Armstrong, M. (2002) The Theory of Access Pricing and Interconnection, en M. Cave, S. Majumdar y I. Vogelsang (edts.), Handbook of Telecommunications Economics, Elsevier Science B.U.

Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994) "Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience". MIT Press.

Bain, Joe S. (1956), "Barriers to New Competition". Cambridge, MA. Harvard University Press.

Cave, M. y R. Mason (2001) "The Economics of the Internet: Infrastructure and Regulation". Oxford Review of Economic Policy.

Gallardo, J. (1999). "Algunas Disyuntivas en la Teoría Normativa de la Regulación". Pontificia Universidad Católica del Perú. Documento de Trabajo No 164.

Geroski, P. "Do dominant firms decline?", en Hay, D. and J. Vickers (ed.) "*The Economics of Market Dominance*", Basil Blackwell, UK, 1987.

Hausman, J (1995) "Competition in Long-distance and Telecommunications Equipment Markets: Effects of the MFJ". Managerial and Decision Economics, Vol. 16, N° 4.

Kaserman, D., J. Mayo (2002) "Competition in the Long Distance Market", en: M. Cave, S. Majumdar e I. Vogelsang "Handbook of Telecommunications Economics", Vol.1. Elsevier Science BV.

King, Stephen y Rodney Maddock (1999) "Imputation Rules and the Regulation of Anti-competitive Behaviour in Telecommunications".

Laffont, J. y J. Tirole (2000) "Competition in Telecommunications". MIT Press.

Newbery, D. (1999) "Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities". MIT Press.

OECD (2002) "Competition and Regulation Issues in Telecommunications". DAF/COMP(2002) 6.

OSIPTEL (2003) "Procesos de Privatización y Apertura de las Telecomunicaciones en América Latina. Un Análisis Comparativo". Informe N° 001-GPR/2003

Rey, Patrick (1997). Competition policy and economic development

Sen, A. (1991). "On Economic Inequality". Oxford University Press.

Shepherd (1997). "The Economics of Industrial Organization", 4th. Edition, Prentice Hall.

	DOCUMENTO	Informe N° 263 -GPR/2007 Página : Página 79 de 79
	INFORME	

Spiller, P. y C. Cardilli (1997) "The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No 4.

Spulber, D. (2002) "Competition Policy in Telecommunications", en: M. Cave, S. Majumdar e I. Vogelsang "Handbook of Telecommunications Economics", Vol.1. Elsevier Science BV.

Sutton, John (1991) "Sunk Costs and Market Structure": Price Competition, Advertising, and the Evolution of Concentration. MIT Press.

Vogelsang, Ingo (2003) "Price Regulation of Access to Telecommunication Networks". Journal of Economic Literature, Vol. 41, N° 3.