

EXPOSICION DE MOTIVOS

La tendencia de los cambios tecnológicos en las telecomunicaciones apuntan hacia una mayor movilidad en dichos servicios. Dicha movilidad permite también la comunicación más rápida y personalizada entre los usuarios. Estos atributos son valiosos especialmente para personas y empresas vinculadas a sectores como salud, seguridad, comercio, finanzas, transporte, entre otros. Actualmente, el servicio público de telecomunicaciones más relevante con estas características es el de la telefonía móvil celular.

EL PROBLEMA: EL SISTEMA TARIFARIO VIGENTE

Sin embargo, existe actualmente una distorsión en el sistema tarifario vigente de la telefonía móvil celular que está impidiendo un adecuado desarrollo de este mercado el usuario móvil paga no sólo por sus llamadas que realice sino también por las que recibe Esta es una razón fundamental que, según estudios especializados, explica el desempeño por debajo del promedio del mercado móvil celular en términos de tasa de crecimiento y número de usuarios del servicio comparado con otros países con características similares al peruano. Más aún, existe evidencia que apunta a que la situación del mercado actual es tal que disminuciones en el nivel tarifario conducen a incrementos más que proporcionales en el número de usuarios.

El inconveniente obvio del sistema vigente "usuario móvil paga" es que aquel que recibe la llamada no sólo no conoce quién lo está llamando sino que no sabe si la comunicación que reciba vale para él por lo menos el precio de la llamada. Si la utilidad para el usuario del mensaje recibido no justifica el pago de la llamada, entonces se genera una pérdida de bienestar para el cliente celular.

Con el sistema tarifario vigente, se estima que alrededor del 36% de las veces el abonado celular prefiere no arriesgarse a recibir las llamadas y mantiene apagado su aparato telefónico. Pero incluso para aquellos que mantienen prendido sus terminales celulares, existe una pérdida de bienestar al recibir un número indeseado de llamadas para los cuales estaría dispuesto pagar para evitarlas si esto fuera posible.

Desde el punto de vista del abonado de la red de telefonía fija, el sistema vigente tiene el inconveniente que una proporción de sus llamadas no son completadas a pesar que en muchos casos estaría dispuesto a pagar por ellas. De acuerdo a las encuestas realizadas² esto genera malestar a los usuarios de telefonía fija debido a que perciben que generan una incomodidad a la persona que llaman al ser esta última la que está pagando la llamada.

En suma, es evidente que, para que cualquier mercado se desarrolle, aquel que toma la decisión de consumo sea el que pague el precio del bien o servicio a no ser que tenga el consentimiento de la parte afectada. Por demostración al absurdo, si se extendiera la distorsión vigente a otros mercados, tendríamos, por ejemplo, que aquellos que reciben una carta, o un ramo de flores, o una

llamada de un Teléfono convencional tendrían que pagar por estos bienes y servicios.

OBJETIVOS REGULATORIOS Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES

El OSIPTEL tiene la facultad de establecer sistemas tarifarios en los servicios públicos de telecomunicaciones. La legislación establece que OSIPTEL deba velar por el establecimiento y la aplicación de sistemas de tarifas y cargos de interconexión que permitan el cumplimiento de los objetivos de:

- Promover el desarrollo, modernización y mejora de la calidad y eficiencia de los servicios públicos de telecomunicaciones mediante el crecimiento de la inversión privada.
- Fomentar y preservar una libre y leal competencia entre empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.
- Promover la calidad y eficiencia de los servicios públicos de telecomunicaciones brindados al usuario.

La ley N° 26285 define los servicios bajo competencia limitada: telefonía fija local y servicios portadores de larga distancia nacional e internacional. El resto de servicios, en particular la telefonía móvil en sus distintas modalidades están bajo libre competencia.

La estrategia de desarrollo de los servicios de telecomunicaciones móviles se basa en una secuencia de medidas para alcanzar estos objetivos regulatorios. Primero, permitir la eliminación de la distorsión en el sistema tarifario vigente con la finalidad de dinamizar el mercado; segundo, introducir políticas concretas para que las empresas concesionarias que actualmente se desenvuelven en el mercado operen en condiciones de libre y leal competencia; tercero, promover la entrada de mayor competencia en el corto plazo en el resto del Perú mediante el ingreso de un segundo operador; y cuarto, promover el ingreso de nuevas empresas operadoras en servicios altamente sustitutos a la telefonía móvil celular, en particular los denominados sistemas de comunicaciones personales.

La visión de futuro es que las personas tengan un acceso mucho mayor al actual de los servicios móviles y que éstos compitan incluso con los servicios de telefonía fija lo cual redundará en mayores beneficios a los usuarios en términos de más opciones a precios más competitivos.

Por tanto, el sistema tarifario propuesto debe guardar consistencia con la estrategia de desarrollo de los servicios móviles. En este sentido, es conveniente establecer medidas que afecten a la estructura del mercado para que éste sea más competitivo y que los precios sean establecidos por la propia dinámica del mercado en lugar de establecer una regulación tarifaria que desincentive el desarrollo de la estructura del mercado sin embargo, si se constatará en los hechos que el desempeño en el mercado no está conduciendo al logro de los objetivos regulatorios, entonces será necesario hacer uso de instrumentos tarifarios como las tarifas topes.

EL SISTEMA TARIFARIO

El sistema tarifario de la resolución tiene como alcance a las comunicaciones careadas entre usuarios del servicio de telefonía fija y los usuarios del servicio de telefonía móvil celular.

En su primer artículo establece que los concesionarios del servicio móvil podrán optar por la aplicación del sistema tarifario vigente o por la modalidad "el que llama paga". En el caso que optaran por esta última modalidad ofrecerán a sus usuarios la posibilidad de elegir entre una y otra modalidad. Esto permite que aquellos usuarios móviles que por su giro de negocio prefieran pagar por las llamadas recibidas lo sigan haciendo.

Las series de numeración telefónica permitirán identificar si el teléfono es móvil o fijo, a la empresa concesionaria que pertenece el usuario, y la modalidad tarifaria que ha seleccionado el usuario.

Existen dos alternativas regulatorias en términos sobre quién decide la implementación del sistema: por imposición o permitir que las empresas tomen la decisión. En la primera, OSIPTEL puede decidir en base al criterio de bienestar para el usuario.

Se espera, como se presentará más adelante, que el cambio del sistema origine un mayor bienestar para los usuarios con lo cual podría argumentarse que es necesario implementar el cambio obligatoriamente incluso si las empresas operadoras obtienen menores ingresos netos. Sin embargo, debido al riesgo de la decisión, si existe una alta correlación positiva entre el "bienestar con "mayores ingresos netos", entonces es posible que OSIPTEL termine fomentando una situación en la cual hay menores ingresos netos para las empresas concesionarias y también un menor bienestar para los usuarios.

En el sistema tarifario que se propone, la alta correlación positiva entre ingresos netos y bienestar es muy probable. Para el mercado de telefonía en su conjunto (fijo más móvil), es de esperar que, por ejemplo, si se mantiene constante las tarifas se incrementarían los ingresos al aumentar el tráfico y/o el número de suscriptores, lo cual representa un aumento en el bienestar de los consumidores (más cantidad a iguales precios).

En suma, la medida propuesta implica que el riesgo de incurrir en una decisión equivocada es mayor si OSIPTEL decide el cambio obligatoriamente a que el OSIPTEL decide que sean las propias empresas concesionarias las que decidan implementar el cambio.

En su segundo artículo se establece que la unidad de medida de las llamadas del servicio fijo a los usuarios del servicio móvil será el minuto. Actualmente la unidad de tarificación es de 3 minutos tanto para las llamadas locales entre teléfonos fijos como para las llamadas de teléfonos fijos a teléfonos móviles. La reducción de la unidad de medida representa entonces un beneficio para el consumidor.

En su tercer artículo se dispone que las empresas concesionarias del servicio móvil fijarán libremente las tarifas por llamadas telefónicas. Sin embargo, esa libertad de establecer tarifas debe resultar en tarifas razonables que prevalecerán en un régimen de libre y leal competencia. Si esto no sucediera así, Osiptel -en virtud de lo dispuesto en el Artículo 17- podrá revisar el sistema tarifario y establecer tarifas máximas fijas. Asimismo, dispone que las tarifas se expresen en moneda nacional, y que se establezcan por llamadas locales y de larga distancia nacional. El concepto es, entonces, no regular las tarifas de las llamadas pero sí establecer un procedimiento de evaluación del mercado que permitan hacer un seguimiento a los precios, tal como se dispone en el Artículo 16.

Los incentivos que hacen prever una tendencia a la reducción de precios para las llamadas móvil-fijo son las siguientes:

- Un aumento en el número de usuarios móviles que pueden permitir alcanzar mayores economías de escala y, por tanto, menores costos unitarios.
- Un aumento en el tráfico de los usuarios móviles a los usuarios fijos por la eliminación del pago por llamadas que reciben los usuarios móviles.
- Un mayor tráfico debido a la difusión de los números telefónicos de los usuarios móviles y a la disminución del número de usuarios que apagan los terminales celulares. El 36% de los usuarios de telefonía fija que efectúan llamadas a usuarios móviles manifiestan que conocen a personas que han deseado llamar pero que no han podido por no disponer del número telefónico. Asimismo, el 36% manifiesta que frecuentemente reciben la respuesta (grabación) que el teléfono del usuario celular se encuentra fuera de servicio.

Cabe destacar que generalmente de telefonía fija tiene la opción de llamar a la persona que desea comunicarse a través del servicio público telefónico convencional (fijo): la enorme mayoría de usuarios celulares tienen teléfonos fijos (91%). Es más, según los estudios de mercado actualmente el 71% de los usuarios fijos llama primero al teléfono convencional cuando a la persona que se desea llamar tiene teléfono móvil y teléfono convencional. En este sentido, en la eventualidad que las empresas operadoras establecieran tarifas para las llamadas fijo móvil altas respecto al servicio telefónico fijo, el tráfico de teléfonos fijos a móviles sería reemplazado por tráfico entre teléfonos fijos. Finalmente, hay que tener en cuenta que actualmente sólo el 15% de los abonados de telefonía fija efectúan llamadas a los usuarios celulares y que muchas de dichas llamadas son realizadas por miembros de una misma unidad económica sea hogar o empresa- con lo cual el efecto tarifario es nulo para estas últimas.

Por otro lado, una tarifa excesiva promocionaría la aparición de arbitraje entre las llamadas del servicio de telefonía fija con la móvil. Es decir, los usuarios fijos llamarían a través del servicio fijo para decirle al usuario móvil que éste lo llame.

Tal como se expuso en la sección anterior, lo dispuesto en el Artículo 3 es consistente con la estrategia de desarrollo del servicio de telefonía móvil y con los objetivos del sistema tarifario. Dicha medida promueve menores precios al incidir en la dinámica de la competencia a través de una reducción en las barreras a la entrada en el mercado móvil en el resto de provincias y en los servicios móviles sustitutos al móvil celular.

Por la propia naturaleza inherente del servicio telefónico móvil, es posible que al usuario a quien se desea llamar no se encuentre en su área local y esa situación no sería de conocimiento de la persona que realiza la llamada con lo cual terminaría pagando una tarifa más alta de la esperada. Es por ello que el Artículo Cuarto dispone que los usuarios del servicio fijo no pagarán aquellas modalidades operativas, como Roaming o desvío de llamadas que pudieran estar utilizando los usuarios del servicio móvil, ni las tarifas por tráfico que se deriven del uso de las mismas.

Es crucial otorgar seguridades al abonado de la telefonía fija para que el cambio de sistema tarifario no implique eventuales sobre facturaciones. En este sentido, en el Artículo 5 se establece que la factura telefónica deberá indicar el total de llamadas completadas y minutos correspondientes a las comunicaciones destinadas hacia cada uno de los concesionarios del servicio móvil, así como el importe facturado en cada caso. Para efectos de proteger el derecho a la confidencialidad de los abonados fijos, se ha dispuesto que la facturación detallada para las llamadas a los usuarios móviles sea realizada a solicitud del interesado sin costo adicional por dos meses. Adicionalmente, la empresa del servicio fijo proporcionará la información detallada de las llamadas cuando sus abonados presenten algún reclamo por las mismas. Con estas medidas se minimizan los problemas por eventuales "llamadas fantasmas".

Los procedimientos estipulados en el Capítulo II están dirigidos a establecer los requisitos para que las empresas concesionarias puedan acogerse a las modalidades tarifarias, y los plazos correspondientes. Cabe resaltar que en el Artículo 10 se dispone que, a fin de asegurar que los usuarios sean adecuadamente informados, OSIPTEL aprobará la campaña de difusión propuesta por las empresas concesionarias, la que deberá realizarse durante 10 días de anticipación a la fecha prevista para su entrada en vigencia y durante los 10 primeros días de vigencia de la misma. Una adecuada campaña de difusión evitará eventuales reclamos por efectos del cambio de sistema tarifario. Asimismo, los cambios en las tarifas de los teléfonos fijos al móvil deberán ser publicados con veinticinco días de anticipación.

En el Capítulo III se estipula los procedimientos para la adecuación de la interconexión entre los concesionarios de telefonía móvil con el concesionario de la telefonía fija.

IMPACTOS ESPERADOS DEL SISTEMA TARIFARIO

Se prevén los siguientes impactos del cambio de sistema tarifario:

- El bienestar de los clientes de la red celular aumenta al poder recibir un mayor número de comunicaciones y dejar de pagar por las llamadas entrantes no deseadas. Asimismo, el valor del servicio celular para los suscriptores aumenta debido a que es posible difundir el número telefónico y el nombre del cliente, con lo cual su círculo de contactos puede ampliarse.
- Dada la situación actual del mercado donde el crecimiento de la telefonía móvil apuntaría a estratos de menores ingresos o a empresas de menor tamaño, entonces es clara la conveniencia de reducir el riesgo para el usuario en términos de no poder controlar el gasto del servicio para segmentos del mercado más sensibles. Se espera un aumento en el número de clientes móviles.
- Para los actuales clientes celulares, la eliminación del sistema "celular paga" elimina el costo de las llamadas entrantes, lo cual permite aumentar sus niveles de ingreso. Es de esperar un aumento de las llamadas salientes de la red móvil celular.
- El usuario telefónico fijo tiene una mayor probabilidad de completar sus llamadas fijo-móvil lo cual impacta positivamente sobre su bienestar. El tráfico fijo-móvil aumenta por este efecto.
- Un efecto esperado es la pérdida de bienestar por el mayor precio que tiene pagar el usuario fijo que impactaría negativamente sobre el tráfico fijo-móvil. Sin embargo, por lo expuesto anteriormente, se prevé que sea más que compensado por los efectos positivos del cambio de sistema. De lo contrario, se procedería a la revisión del sistema tarifario tal como lo estipula el Artículo 17. 1 Ver KPMG. "Tariff and Interconnection Policy in Mobile Telecommunications". Osiptel, mimeo, 1995. 2Apoyo S.A. "Actitudes hacia el Nuevo Sistema de Tarifas de Telefonía Fija y Celular." Osiptel, mimeo, 1995.