

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INICIO DE PROCEDIMIENTO DE FIJACIÓN DEL CARGO DE INTERCONEXIÓN TOPE POR ORIGINACIÓN Y/O TERMINACIÓN DE LLAMADAS EN LA RED FIJA LOCAL, EN LA MODALIDAD DE CARGO FIJO PERIÓDICO (CARGO POR CAPACIDAD)

1. Objetivo Regulatorio

La estructura y determinación de los cargos de interconexión es un debate abierto en todos los países que han liberalizado los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, no existe consenso sobre qué sistema es el más eficiente. En el caso peruano, el artículo 23° del Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión establece que son modalidades de cargos de acceso: (i) el cargo por tiempo de ocupación de las comunicaciones debidamente completadas y/o volumen de información (minutos de uso); y, (ii) el cargo fijo periódico (por capacidad).

En la actualidad, los precios de interconexión en el Perú se estructuran en forma de precio por minuto. Si bien dicho sistema de tarificación está vigente en la mayoría de países, el hecho de considerar el minuto como unidad de facturación responde más a motivos de simplificación que a una justificación estrictamente basada en costos. En ese sentido, es posible esbozar diversas argumentaciones que validan la posibilidad de implementar una modalidad de cargos de interconexión alternativa a la modalidad de cargos por minuto.

Al respecto, es importante señalar que el principal generador de costos para la inversión en conmutación y medios de transmisión es el tráfico de máxima demanda. Debido a ello, cualquier utilización de la red que ocurra en un nivel por debajo de dicho máximo de capacidad implica un costo económico igual a cero (la red no necesita renunciar a ninguna otra aplicación alternativa cuando la capacidad instalada no es totalmente utilizada). Dicha conclusión es compartida por los expertos que en 1994 le recomendaron a la Comunidad Europea que se establecieran cargos de interconexión alternativos bajo la modalidad de cargos por capacidad con la finalidad de promover la competencia en los diversos servicios finales de telecomunicaciones.

Por otro lado, siendo los cargos obtenidos independientes del volumen o capacidad utilizada, en algunas experiencias internacionales se ha verificado la existencia de diferentes tipos de descuentos por volumen de interconexión, ello con el fin de mejorar la eficiencia productiva de la red mediante una mayor dinámica de consumo en las horas de menor utilización de la red. La implementación de dichos sistemas de descuentos refleja la necesidad de incorporar nuevos esquemas tarifarios con el objetivo de incentivar un mejor aprovechamiento de la red.

Adicionalmente, la estrecha vinculación entre la estructura de los cargos de interconexión y la estructura de las tarifas de servicios finales (al ser la interconexión el elemento determinante de la estructura de costos de dichos servicios) implica que sea enormemente complejo crear nuevas estrategias competitivas fundamentadas únicamente en el manejo de precios unitarios.

2. Cargo de Interconexión Fijo Periódico (Cargo por capacidad)

El nuevo modelo de interconexión por capacidad permitirá la aplicación de un **esquema alternativo** al actual sistema de cargos por minuto. De esta manera, se espera que la introducción de nuevas estructuras tarifarias permita un mayor dinamismo y flexibilidad en la competencia en los mercados finales.

En el esquema de interconexión por capacidad el operador interconectado contrata una determinada capacidad de interconexión. En ese sentido, el pago fijo que se realiza por dicha capacidad es independientemente del uso que se haga del mismo, esto es, del tráfico efectivamente cursado. La implementación de dicho esquema implica romper con la vinculación entre el costo del servicio de interconexión y el volumen de tráfico efectivamente cursado. De esta manera, se estarían cubriendo los costos de puesta a disposición de la capacidad citada con un precio determinado previamente, con independencia del rendimiento que el contratante de tal capacidad obtenga de ella. Ello significa un estímulo a un mayor uso de la red, lo cual ante la existencia de recursos ociosos propios de la desproporción de tráfico entre horas punta y horas valle implica una mejora de la eficiencia.

Dentro de las principales ventajas que caracterizan la implementación del esquema de tarificación de cargos de interconexión por capacidad podemos señalar las siguientes:

- **Mayor flexibilidad en la oferta de servicios finales:** Los costos de interconexión constituyen un gran porcentaje de los costos incurridos en la prestación de los servicios finales. Ello hace que la estructura tarifaria de los operadores que requieren de la interconexión esté condicionada por la estructura de los cargos de interconexión del operador que la provee. En la mayoría de los casos la estructura horaria y geográfica de los precios de los operadores entrantes reproduce la del operador establecido y esto se debe, en parte, a la estructura de los precios de interconexión.

En ese sentido, la introducción de cargos por capacidad permitiría desligar la política de precios de los operadores que solicitan la interconexión de la del operador establecido que la provee. Los operadores entrantes podrían decidir con mayor flexibilidad la estructura horaria y geográfica de sus precios sin condicionarla a la estructura de los cargos de interconexión del operador establecido.

- **Incentivo a la eficiencia:** incentiva a las empresas que desean expandir su actual infraestructura de red. Este enfoque remunera al operador que hace la inversión en ampliar su cobertura, puesto que tal expansión de la red estará reflejada en los cálculos futuros de los costos.

La estructura de cargos por capacidad proporciona una estructura tarifaria independiente de los tramos horarios e inversamente proporcional al tráfico cursado, por lo tanto, aquellos operadores que son capaces de optimizar el ancho de banda de interconexión (mediante una distribución racional del tráfico, de forma que se minimice la capacidad vacante) alcanzarán costos de interconexión unitarios inferiores.

- **Mejor planificación y asignación de recursos:** En la situación actual, cada operador establece sus puntos de interconexión en función del tráfico que estima cursar. Sin embargo, es el operador que provee la interconexión sobre el que recae la responsabilidad de dimensionar su planta en función del tráfico previsto por otros operadores. En caso de que las previsiones de los operadores no se cumplan, dicho operador asumirá los costos de ese sobredimensionamiento.

Con el establecimiento de pagos por capacidad se trasladaría parte de esta responsabilidad a los operadores entrantes ya que éstos asumirían los costos de la capacidad contratada no utilizada, por lo que ello redundaría en una planificación más precisa a la hora de determinar sus estimados de tráfico.

- **Ingresos por interconexión con independencia de la evolución del negocio de los operadores:** La nueva modalidad de cargos de interconexión garantiza al operador que provee la interconexión un nivel de ingresos por la prestación del servicio de terminación

que no depende del tráfico efectivamente cursado. El operador oferente ve así remunerada la capacidad de interconexión puesta a disposición de los operadores interconectados, reduciéndose la incertidumbre sobre la precisión de las previsiones de demanda de los operadores.

- Desde una perspectiva de usuario final, este enfoque implica menos distorsiones en las elecciones hechas por los consumidores, puesto que el uso marginal de la red fuera de las horas pico tendrá un costo de interconexión igual a cero. El crecimiento de la demanda que resulta de tal política puede conducir en última instancia a un aumento general en la demanda de los servicios de red, con las ventajas inherentes para la industria.
- Desde la perspectiva del operador establecido: (i) la implementación de la modalidad de cargos por capacidad facilita y agiliza los procedimientos de liquidación o pagos de interconexión; (ii) siendo un pago fijo independiente de tráfico generado elimina la incertidumbre de los ingresos por interconexión asociados al tráfico; (iii) dado que la mejor planificación y asignación de recursos recae en las empresas que solicitan la interconexión, la implementación de la misma reduce el riesgo del operador establecido trasladando parte de dicha responsabilidad a los operadores entrantes.

3. Alcance del Acceso por capacidad.

Cuando una empresa que desea interconectarse con una red fija opta por la modalidad de acceso por capacidad, la red fija se encuentra en la obligación de poner a la disposición de dicha empresa la capacidad o recursos de red solicitados para atender sus previsiones de demanda de forma independiente al tráfico efectivamente cursado. En ese sentido, las empresas que soliciten la aplicación de dicha modalidad estarán reservando una determinada capacidad para terminar el tráfico originado en su red con destino a la red fija a la cual se encuentran interconectados. En la mayoría de los casos es potestad de las empresas el definir si la aplicación de la modalidad de acceso por capacidad será recíproca.

Respecto del alcance de la modalidad de acceso por capacidad, es necesario precisar qué tipo de servicios deberán ser incluidos de manera obligatoria, y qué servicios se dejará a la libre negociación entre las partes.

4. Relación con el régimen de cargos de terminación por minuto.

Habitualmente, la implementación del nuevo régimen de tarificación de cargos por capacidad se realiza de manera alternativa al régimen de tarificación por minuto. De esta manera, las empresas que presenten una solicitud de interconexión al operador de la red fija podrán optar por la aplicación del sistema de cargos de terminación por minuto o por capacidad. En consecuencia, el modelo de interconexión por capacidad deberá formar parte de la oferta de servicios de interconexión disponible en la red fija para fines de la originación y/o terminación de llamadas, el mismo que podrá ser solicitado por todos aquellos operadores que así lo deseen.

5. Determinación de la unidad elemental de capacidad.

Para fines de la implementación del nuevo régimen de tarificación, el primer paso implica determinar la unidad elemental de capacidad de interconexión que podría ser demandada por un operador. Tal como se ha indicado, la aplicación del nuevo esquema de tarificación demanda un nivel mínimo de agregación en la contratación de la capacidad, ello, con el fin de minimizar el riesgo derivado de la inexactitud de las previsiones de tráfico. En ese sentido, la metodología de cálculo propuesta considera la capacidad de un E1 como la unidad elemental de capacidad.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que existe la posibilidad de que las empresas puedan contratar canales o combinaciones de canales de menor capacidad, como por ejemplo la contratación individual de canales de 64 kbit/s, o un múltiplo de estos. Si bien desde el punto de vista de las empresas que se encargarán de brindar el acceso la definición de unidades elementales de menor capacidad conlleva ciertas dificultades (como son la necesidad de una mayor capacidad de proceso en las centrales, el incremento de los trabajos de ordenación y reasignación de canales de 64 kbit/s y la instalación en planta de tarjetas que no van a ser ocupadas en su totalidad), desde el punto de vista de las empresas con menores demandas de tráfico de interconexión la supresión de esta opción podría representar una discriminación regulatoria hacia aquellos operadores cuya dimensión o estrategia requieren poca capacidad de interconexión.

Es posible introducir en el análisis la posibilidad de que la unidad elemental de capacidad que determinará la demanda de las empresas esté en función de la capacidad ya existente en cada Pdl.

6. Dimensionamiento de la Capacidad Contratada por Pdl.

Uno de los aspectos más relevantes para la implementación del sistema corresponde al dimensionamiento de la capacidad contratada en cada Pdl. Al respecto, resulta necesario el definir si dicho proceso deberá ser llevada a cabo por un acuerdo entre las partes, o si dicha decisión corresponderá de manera exclusiva a las empresas que demandan la interconexión acorde con su demanda y las expectativas de crecimiento y calidad de servicio previstas en su plan de negocio. Complementariamente, ante posibles escenarios de desborde o sobrecarga de los enlaces, es importante que el marco normativo precise con claridad las obligaciones y responsabilidades en materia de ampliación de capacidad.

7. Esquemas de Encaminamiento Alternativo (Desbordes).

Tal como se ha adelantado, si bien las empresas contratan una capacidad de red sobre la base de sus previsiones de demanda, es posible que en la práctica el tráfico registrado supere dicha capacidad. Ante dichas circunstancias, es necesario precisar los sistemas alternativos de encaminamiento con los cuales podrían contar las empresas para que dicho tráfico pueda ser completado. Es necesario definir además si las empresas que se interconectan estarán en la obligación de optar por una de estas alternativas (por Pdl), o si dicha decisión correrá por su propia cuenta y riesgo. Finalmente, se deberá precisar si la implementación de las mismas corresponde a la prestación de un servicio adicional o complementario sujeto a una contraprestación económica, o si su implementación forma parte integral del servicio de acceso, en cuyo caso dicha contraprestación adicional no sería aplicable.

Adicionalmente, es importante analizar si es necesario que el marco normativo establezca el límite a partir del cual una situación de implementación de las alternativas de desborde conlleve finalmente a una ampliación de la capacidad contratada, o si es mejor dejar que las propias empresas que solicitan la interconexión evalúen la necesidad y el momento para realizar la solicitud de ampliación.

8. Tránsito local y reventa de capacidad

Con el objetivo de fomentar un mayor dinamismo en el sector, resulta pertinente analizar la posibilidad de que las empresas que hayan contratado capacidad de red puedan vender parte de su capacidad excedente a terceras empresas que hayan contratado con ellas la facilidad de tránsito local. Al respecto, se recomienda evaluar la posibilidad de que dicha reventa pueda ser realizada a niveles de capacidad inferiores (como unidades de 64Kbits),

hecho que se deberá tener en cuenta al momento de definir la unidad elemental de capacidad.

9. Diferenciación por Tipo de Servicio

Respecto de las diferencias por el tipo de servicio, en principio la aplicación del nuevo régimen de liquidación no debería determinar ninguna tipología de tráfico concreta, resultando tanto para el tráfico de voz, como para el tráfico de datos. No obstante, es posible considerar la posibilidad de que los operadores que contratan capacidad de red puedan decidir si contratan capacidad diferenciada para cada tipo de tráfico (asignando enlaces o canales exclusivos e independientes para el tráfico de voz y el tráfico de datos), o si cursan ambos tipos de tráfico de forma indistinta sobre dicha capacidad contratada en cada Pdl.

Desde un punto de vista técnico, las empresas interconectadas podrían requerir la provisión de las dos modalidades en un mismo Pdl establecimiento haces de interconexión por capacidad diferenciados, cuyo dimensionado se realizará de forma independiente según las previsiones de tráfico realizadas por el operador para los tráficos que prevé cursar.

10. Plazo Mínimo de Contratación y Plazo Tope para solicitudes de migración

Un aspecto que deberá formar parte del debate y comentario de la partes deberá estar referido a la necesidad de permitir períodos mínimos de contratación. Bajo dicho esquema, sería necesario precisar además los procedimientos bajo los cuales las empresas podrían optar por la suspensión de la capacidad de red contratada o migrar a la modalidad de cargo periódico dentro de dicho período.

Por otro lado, considerando las posibles adecuaciones de red que se requieran realizar para fines de la implementación del nuevo régimen de cargos por capacidad, para aquellos casos en los cuales una empresa interconectada solicite la migración de una modalidad de liquidación de cargos de interconexión a otra, es necesario analizar la posibilidad de establecer un plazo máximo para su implementación.

11. Incumplimientos y Penalidades

Una vez definidos los diversos elementos que conformaran la propuesta definitiva de la modalidad de acceso por capacidad, será responsabilidad de la autoridad regulatoria el definir los diversos tipos de incumplimientos, así como las penalidades que resulten aplicables.