

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (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”. Dichos lineamientos establecieron una serie de medidas a ser implementadas por el OSIPTEL, entre ellas figuran la desregulación del mercado de larga distancia.
2. El marco normativo relevante para la desregulación del servicio de larga distancia se encuentra en la sección 9.01, literal c) del Contrato de Concesión con Telefónica del Perú (en adelante, Telefónica), así como en el artículo 34º del Reglamento General de Tarifas, donde se establecen los plazos del procedimiento de desregulación tarifaria. De acuerdo con el procedimiento establecido, corresponde al OSIPTEL elaborar un informe técnico que sustente el inicio del procedimiento de desregulación en caso que la evaluación de las condiciones de competencia en la industria en cuestión así lo sugiera.
3. 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) o la implementación de las prácticas de salvaguardas anticompetitivas (prueba de imputación tarifaria).
4. No obstante, el presente análisis se centra fundamentalmente en el análisis de la efectividad y conveniencia de la regulación de la fórmula de precios tope de los segmentos de llamadas de larga distancia efectuadas desde teléfonos fijos de abonado. La idea central del informe consiste en evaluar si la eliminación de dicho esquema regulatorio generaría algún perjuicio en algún segmento del mercado de larga distancia que quedaría desprotegidos al efectuarse la desregulación tarifaria.
5. Sobre la base de la continuidad del análisis realizado, la revisión de los comentarios recibidos, y de acuerdo con lo establecido en los plazos del procedimiento mencionado, la presente propuesta representa la recomendación del equipo técnico respecto de la desregulación de las tarifas tope aplicables a las comunicaciones de larga distancia realizadas por Telefónica.

II. OBJETIVO

El presente procedimiento de desregulación tiene como objetivo analizar la efectividad y conveniencia de la regulación de fórmula de precios tope aplicada a los servicios de larga distancia nacional e internacional desde septiembre de 2001, como instrumento de regulación que disciplina la política de precios de la empresa regulada.

III. MARCO CONCEPTUAL DEL ENFOQUE REGULATORIO

1. 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 y que deben ser

absolutamente funcionales con los objetivos y prioridades contenidos en la visión del sector. Es una tarea fundamental especificar y llevar a cabo políticas que contribuyan a incrementar el bienestar.

2. El sector de las telecomunicaciones tiene particularidades: (i) necesidad del establecimiento de reglas y procedimientos que regulen el comportamiento y la interacción entre los agentes (políticas de interconexión, de acceso, de interoperabilidad, entre otras); (ii) rápido cambio tecnológico y (iii) existencia de mercados estrechamente vinculados, en particular, la existencia de 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 final.
3. El diseño e implementación de la política regulatoria pueden ser muy específicos considerando distintos servicios (telefonía fija, móvil, internet, etc.) y segmentos de mercado (diversos tipos de clientes residenciales, comerciales, etc.), dentro de cada uno de los cuales es posible incluso especificar diferencias entre los clientes en función a sus características socio económicas y sus preferencias.
4. En determinados servicios destaca la competencia entre redes o plataformas. Sin embargo, existen servicios 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.
5. En estos segmentos, el diseño e implementación de políticas considera no sólo el establecimiento de procedimientos y políticas que incentiven el desarrollo del servicio y las condiciones de competencia, sino otros que salvaguarden dicha competencia a través del desincentivo y penalización de las prácticas o estrategias empresariales consideradas como desleales o anticompetitivas.

IV. ENFOQUE REGULATORIO EN LA LARGA DISTANCIA

1. El desempeño de una industria depende de una diversidad de variables, como los determinantes de los costos de producción, el grado de integración vertical, la intensidad de la competencia, el nivel de concentración, las preferencias de los clientes, las estrategias de competencia (precio, cantidad, diferenciación) y financieras (fusiones, adquisiciones, alianzas), el desarrollo tecnológico, las políticas regulatorias, la evolución de la economía, entre otras.
2. El servicio de llamadas de larga distancia se caracteriza por la existencia de un operador establecido verticalmente integrado que provee gran parte de los insumos necesarios para la prestación servicio final, donde compite con otros operadores.
3. En el caso de Perú, la ausencia de barreras legales y administrativas, así como las mayores facilidades establecidas en el ordenamiento jurídico han permitido el ingreso de un importante número de empresas. No obstante, de las 58 empresas que cuentan con concesión, sólo 21 empresas operan en el mercado actualmente.
4. Complementariamente, en el Perú se ha implementado un marco normativo orientado al cumplimiento de los acuerdos de interconexión, en particular, del acceso a las facilidades esenciales provistas por los operadores establecidos.

5. Es importante resaltar la importancia del acceso a las facilidades de transporte, en específico, las 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.
6. La prestación de las facilidades de transporte de larga distancia nacional se da a través del transporte conmutado y el alquiler de circuitos. Los operadores elegirán una u otra facilidad esencial según su nivel de tráfico, específicamente, se requiere del acceso conmutado para bajos niveles de tráfico y del alquiler de circuitos para niveles elevados de tráfico.
7. En la actualidad existen cinco empresas operadoras que brindan el servicio de transporte conmutado de larga distancia, siendo la principal Telefónica, con una participación del 97,4% del total de minutos cursados. En el segmento mayorista Telefónica brinda este servicio a operadores de telefonía fija, larga distancia, de servicios móviles y rurales, siendo estos últimos los que explican el 61,64% del total del tráfico.
8. Por otro lado, a enero de 2007 existían 50 concesiones otorgadas para la provisión del servicio portador de larga distancia nacional. Sin embargo, la generación de competencia en la provisión del servicio de alquiler de circuitos está supeditada a la infraestructura que cada una de las empresas posea en el país. Telefónica es la única empresa que llega a todas las áreas locales con sus recursos, por ello, es la empresa a la que mayormente se le solicita el alquiler de circuitos. El 96% de la demanda de circuitos de larga distancia nacional es atendida por Telefónica del Perú, mientras que el 4% restante es atendido por Telefónica Móviles. 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.
9. Esta estructura determina en gran medida los esquemas de competencia y acciones estratégicas que puedan implementar los diversos operadores. 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). Por su parte, se espera que los competidores se centren en la prestación del servicio a los clientes de mayores recursos en los inicios de sus operaciones.
10. Debe precisarse que la literatura prevé que aún en escenarios de liberalización absoluta se pueden presentar casos en los cuales la competencia no es efectiva. Más aún, 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. 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 acceden a diversas facilidades esenciales provistas principalmente por el operador establecido en vez de construir su propia infraestructura, concentrándose además en los clientes de mayores recursos y niveles de consumo. Posteriormente, conforme los operadores entrantes van creciendo en su escala de negocio e introducen nuevas prestaciones requieren ser más independientes en su estructura de costos, minimizando su grado de exposición a través del despliegue de infraestructura propia (Kaserman y Mayo; 2002).

12. 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). Más aun, podría tener una conducta destinada a eliminar la competencia y a erigirse progresivamente como un monopolio. Las posibilidades de éxito de 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.
13. 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 estratégicas 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 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.
14. 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 posible.
15. Asimismo, aún 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.
16. La experiencia internacional proporciona ejemplos de procesos de desregulación en los mercados de telecomunicaciones. Una de las lecciones que se desprende de las experiencias de estos países (como es el caso de Australia, Chile, Guatemala y Nueva Zelanda) 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, se requieren de reglas respecto a los elementos fundamentales señalados.

V. SISTEMA DE PRECIOS TOPE

1. La sección 9.01 del Contrato de Concesión señala en el inciso (a) la clasificación de los servicios públicos de telecomunicaciones que están sujetos a regulación de tarifas. Los servicios de larga distancia nacional e internacional originados en teléfonos de abonados se ubican en los servicios de categoría I. Entre los servicios de categoría I se encuentran las llamadas de LDN y LDI desde teléfonos fijos de abonado mediante acceso automático o por tarjeta de pago (Canasta E). Estos servicios se encuentran sujetos a regulación de tarifas tope.
2. 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.
3. Respecto de la evolución de las tarifas tope reguladas para las llamadas de larga distancia nacional e internacional, se evidencia 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.
4. En los últimos 6 años la empresa no ha propuesto reducciones en las tarifas aplicables a discado directo nacional e internacional, servicio relevante para las modalidades de acceso a través de los sistemas de preselección y llamada por llamada, en específico, para los usuarios que no cuentan con suscripción a planes tarifarios de larga distancia. Sin embargo, un escenario opuesto se presenta en el caso de las tarifas aplicables a la modalidad de acceso vía tarjetas de pago. Desde que dicha modalidad se incorporó en la canasta E (año 2003) la empresa regulada ha venido realizando reducciones permanentes en dichas tarifas, tanto para la tarjeta 147 como para la tarjeta Hola Perú.

VI. MERCADO DE LARGA DISTANCIA

1. En el mercado de larga distancia existe una variedad de medios de acceso para los usuarios finales, como son las líneas fijas de abonado, los teléfonos públicos, los teléfonos móviles e incluso el Internet.
2. Un aspecto a resaltar es la creciente participación de las llamadas de larga distancia desde líneas móviles, proceso se ha acentuado en los últimos años como resultado del rápido crecimiento en la cobertura y los niveles de acceso a los servicios móviles a nivel nacional, así como tarifas únicas a nivel nacional y la comodidad que representa para el usuario el uso de los terminales móviles.
3. Sin embargo, a pesar del gran crecimiento del tráfico de larga distancia desde las líneas móviles, el tráfico originado en las líneas fijas de abonado (sin incluir tarjetas) es sumamente relevante, representando aproximadamente el 33% del tráfico de larga distancia nacional y el 39% del tráfico de larga distancia

internacional. Destaca además la importancia de las tarjetas de pago (16.4% del tráfico saliente de LDN y 38% del tráfico saliente de LDI).

4. En el segmento de **abonado automático** destacan a su vez las modalidades de llamada por llamada (desde el año 2001) y la modalidad de preselección (desde el año 1999). Adicionalmente, los usuarios pueden estar suscritos a planes específicos de larga distancia o no.
5. De acuerdo con los lineamientos de apertura y competencia del sector del año 1998 emitidos por el MTC (Decreto Supremo N° 020-1998-MTC), el OSIPTEL reglamentó el Sistema de Preselección 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.
6. Según información de una encuesta realizada por el OSIPTEL el año 2006, casi las dos terceras partes de los encuestados no conoce el plan que contrató y más de las tres cuartas partes de los encuestados (76.49%) declaró no saber que puede escoger a 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.
7. En relación con el segmento de **tarjetas prepago**, se caracteriza por sus menores costos en comparación con las otras modalidades. Las empresas no incurren en costos de facturación y recaudación y no 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.
8. 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 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.
9. Un escenario absolutamente distinto se presenta en la modalidad de acceso a través del **sistema de preselección**, en particular con relación al segmento de discado directo. 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. 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.
10. 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. 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.

11. Ello 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 aún cuando establecen programas de ofertas y promociones para determinados días y horarios. Este comportamiento se refuerza además si se toma en cuenta el bajo nivel de información que demuestran los usuarios respecto de los servicios.
12. Complementariamente, 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 (establecimiento de barreras de entrada y estrategias de diversa índole). El análisis de dichas estrategias resulta relevante de cara a la prevención y sanción de prácticas que podrían resultar en comportamientos desleales o no competitivos.
13. En el caso del segmento de **llamada por llamada** o multidiscado, para que un usuario opte por esta modalidad debe haber una buena combinación de aprendizaje de varios códigos y de promociones con precio atractivos. Bajo dichas condiciones se configura un mercado masivo que requiere de un gasto muy alto y continuo de publicidad, aspecto que limita la participación de determinados operadores y la capacidad de reducción del precio dados los altos costos.
14. La existencia de una diversidad de modalidades de acceso y la no definición oportuna de 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. Así, la importancia de esta modalidad en cuanto a generador de presión competitiva 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.
15. Por otro lado, respecto a los **indicadores de desempeño**, el servicio de llamadas de larga distancia es un mercado que viene registrando importantes tasas de crecimiento en los **niveles de tráfico o consumo**. La modalidad de tarjetas prepago es la que ha presentado mayores tasas de crecimiento, tanto en larga distancia nacional como internacional, aunque las llamadas desde teléfonos fijos de abonado mediante acceso automático aún mantienen el mayor porcentaje de tráfico.
16. Un segundo indicador a resaltar es el relacionado con las **participaciones de mercado**. Al respecto, en cuanto a las llamadas de larga distancia nacional en el segmento de 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 ese mercado. Las empresas con mayor participación son Telefónica del Perú e IDT con 58% y 23.4%, respectivamente.
17. En cuanto a la participación de las empresas operadoras en el segmento de llamadas mediante acceso automático, hay 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.

18. 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.
19. En el segmento de llamadas desde teléfonos de abonado mediante acceso automático se observa que Telefónica representaba el 71.7% del mercado, mientras que las entrantes sólo alcanzaban 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. Aún cuando el resto de empresas competidoras ha ido ganando relevancia, en conjunto sólo alcanzan el 26.3% de la participación total.
20. Es importante precisar que la existencia de altos niveles de concentración no determina necesariamente la ausencia de competencia. Si bien el antiguo paradigma de la organización industrial establece que en las industrias existe una relación de causalidad entre la estructura, la conducta y el desempeño, 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).
21. Respecto a la **evolución de los distintos niveles tarifarios**, se observa una tendencia decreciente de las tarifas de tarjetas prepago de Telefónica así como de las cinco principales empresas competidoras en el mercado de larga distancia nacional. Asimismo se aprecia una reducción en las tarifas de las llamadas realizadas mediante acceso automático desde teléfono fijo.
22. La reducción de precios en el mercado de tarjetas es sustancialmente mayor que la registrada para el caso de las llamadas de discado directo con plan y sin plan. En el mercado de tarjetas de pago, donde la competencia es más intensa, las empresas comercializan más de una tarjeta al mismo tiempo y cada una de estas tarjetas cobra diferentes tarifas por las llamadas de larga distancia.
23. En relación con las tarifas aplicables a los planes tarifarios de larga distancia se observa que los precios de lista aplicables a los planes abiertos de la empresa regulada (líder en precios) también se han mantenido prácticamente estables. No así el caso de los planes tarifarios de larga distancia nacional cerrados (sin posibilidades de consumo en exceso), donde los precios unitarios de lista de la empresa regulada muestran una tendencia decreciente.
24. En el servicio de llamadas de larga distancia internacional las tarifas se diferencian de acuerdo con el país de destino de la llamada. En el caso más frecuente - Estados Unidos - la tendencia es claramente decreciente en la tarifa correspondiente a la modalidad prepago, considerando en este caso las tarjetas Hola Perú y 147 de la empresa regulada.

25. Una característica adicional considerada relevante en el servicio de llamadas de larga distancia es la existencia de una **diversidad de alternativas u ofertas tarifarias**. El segmento de tarifas prepago muestra menores niveles tarifarios y mayores similitudes entre los precios ofrecidos por los diversos operadores. En el segmento de llamadas de discado directo destaca sin embargo 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.

VII. ANALISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LOS PRECIOS TOPE POR SEGMENTOS

1. No obstante 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, se requiere comparar la evolución del nivel de las tarifas tope para las llamadas de larga distancia 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.
2. A manera de resumen del análisis realizado:
 - 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.
 - En el segmento de llamadas de Discado Directo nacional e internacional (que se realizan mediante preselección) no se han dado reducciones de precios, y estos coinciden con las tarifas tope reguladas a lo largo del período analizado. Esto se debería a la presencia de limitadas condiciones de competencia en estos segmentos. Existe entonces un grupo de usuarios que podrían ser vulnerables a tarifas excesivas ante la desregulación de las tarifas tope.
 - Los usuarios de este segmento (discado directo nacional e internacional) 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, 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 red de Telefónica.
 - Es importante reiterar que el OSIPTEL considera que el mayor poder de mercado con el que cuenta la empresa regulada en este segmento, así como la experiencia registrada en los últimos años respecto de la evolución de las 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. Aún 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.
- 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 equivale a alrededor del 58% de los ingresos de Telefónica por preselección de LDN.
- 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.

VIII. PROPUESTA PUBLICADA PARA COMENTARIOS

1. 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.
2. 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 discado directo, 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.
3. 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.
4. Como ya se ha precisado anteriormente, uno de los aspectos del Sistema de Preselección o Presuscripción es que fomenta la competencia gradualmente, reduciendo la participación de mercado del operador principal, tal como se corrobora en la experiencia internacional.
5. 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 otros. El OSIPTEL también facilitó la información de los abonados de la telefonía local de todas las líneas (abiertas, cerradas y prepago) a los operadores de larga distancia.

6. 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.
7. Paralelamente, el OSIPTEL también inició un procedimiento de revisión de la tarifa de cambio de preselección del concesionario de larga distancia (Resolución de Consejo Directivo N°038-2007-CD/OSIPTEL publicada en el Diario El Peruano el 21 de julio de 2007).
8. Durante el proceso del relanzamiento de la preselección varios operadores han lanzado al mercado promociones o nuevos productos para preseleccionar a los abonados. No obstante, no se han registrado reducciones en las tarifas establecidas (en Discado Directo nacional o internacional) de los principales operadores.
9. 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 su punto de vista, 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 regulador ha respondido con procedimientos sancionadores y medidas correctivas.
10. 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.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

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.
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 ha observado aún reducciones en las tarifas establecidas de preselección de Telefónica del Perú). Se espera que el proceso de preselección se desarrollara 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 a lo manifestado por diversos operadores, desde julio de 2007, el operador local no sólo ha 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 posibilidad 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.
11. La presente propuesta plantea 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 segundo ajuste tarifario trimestral correspondiente al año 2008.
12. En segundo lugar, se propone analizar 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 OSIPTEL considere que la competencia entre los proveedores del servicio telefónico de larga distancia asegure tarifas sostenibles y razonables para los usuarios.
14. Conforme a lo previsto en el párrafo precedente, en caso 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 del Perú S.A.A., 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.
15. 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.
16. 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, el cual deberá ser sustentado por un informe técnico elaborado por el OSIPTEL.