

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ESTABLECIMIENTO DE TARIFAS TOPE PARA LA SELECCIÓN DE LA EMPRESA CONCESIONARIA DEL SERVICIO PORTADOR DE LARGA DISTANCIA EN EL MARCO DEL SISTEMA DE PRESELECCIÓN

Antecedentes

Los Lineamientos de Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-98-MTC, en sus numerales del 55 al 61, definieron el marco para el desarrollo de la competencia en el mercado del servicio de larga distancia en el Perú, a través de la implementación de los sistemas de preselección y de llamada por llamada, como mecanismos de acceso al operador de larga distancia. Posteriormente, con el fin de consolidar la competencia y expansión de los servicios de telecomunicaciones, mediante Decreto Supremo N° 003-2007-MTC¹, se ha dispuesto la eliminación de la preselección por defecto, y se encargó al OSIPTEL que establezca, de acuerdo a sus funciones y competencias, las condiciones técnicas, económicas y legales necesarias para la implementación de lo dispuesto por dicha norma.

En este contexto, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2007-CD/OSIPTEL², el OSIPTEL dictó las Reglas para la Eliminación de la Preselección por Defecto en el Servicio de Larga Distancia y para la Promoción de la Competencia. Asimismo, mediante la Resolución de Presidencia N° 047-2007-PD/OSIPTEL, se dispuso, de oficio, el inicio del Procedimiento de Revisión de las Tarifas Tope para la selección de la empresa concesionaria del servicio portador de larga distancia en el marco del Sistema de Preselección³.

Las referidas tarifas tope a ser revisadas incluyen: la tarifa máxima fija por cambio de empresa concesionaria del servicio portador de larga distancia en el ámbito del sistema de preselección, fijada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-99-CD/OSIPTEL en S/. 17,00 (diecisiete y 00/100 nuevos soles), sin incluir impuestos; y la tarifa máxima fija por la primera selección de la empresa concesionaria del servicio portador de larga distancia en el ámbito del sistema de preselección, fijada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 073-2000-CD/OSIPTEL en S/. 5,00 (cinco y 00/100 nuevos soles), sin incluir impuestos.

Para el análisis realizado a efectos de establecer las nuevas tarifas tope para la selección del operador de larga distancia, se ha tomado en cuenta que el proceso de preselección requiere que los respectivos concesionarios de telefonía fija local realicen diferentes actividades que implican costos administrativos y técnicos, sobre cuya base se debe determinar el costo eficiente en el que incurren dichos concesionarios para permitir que efectivamente cada usuario pueda utilizar el servicio de larga distancia del concesionario seleccionado.

El Sistema de Preselección

La preselección constituye el sistema por el cual el abonado, a través de la firma de una carta de preselección, selecciona- elige- a una determinada empresa concesionaria del

¹ Que modifica el Decreto Supremo N° 020-98-MTC, en cuya virtud se venía aplicando la preselección por defecto.

² Complementada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2007-CD/OSIPTEL.

³ La referida Resolución de Presidencia estuvo sustentada en el Informe N° 036-GPR/2007, mediante el cual la Gerencia de Políticas Regulatorias recomienda "el inicio de un procedimiento regulatorio de oficio que revise la tarifa máxima fija aplicable al servicio portador de larga distancia en el ámbito del sistema de preselección", debiendo sujetarse el referido procedimiento regulatorio de oficio a lo regido en el Procedimiento para la Fijación y/o Revisión de Tarifas Tope, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 127-2003-CD/OSIPTEL.

servicio portador de larga distancia, para que sea esta empresa la que automáticamente le brinde el servicio, cada vez que efectúe llamadas de larga distancia marcando directamente el "0" y el "00", sin necesidad de marcar ningún código previo que identifique a dicha empresa de larga distancia seleccionada, y pudiendo cambiar su selección las veces que desee.

En términos generales, la preselección es una de las formas por la cual el abonado telefónico puede realizar una llamada de larga distancia. En el Sistema de Preselección, las llamadas de larga distancia se realizan marcando directamente el "0"- para llamadas nacionales- y el "00"- para llamadas internacionales-, y el respectivo concesionario local debe encaminar automáticamente dichas llamadas hacia la red del concesionario de larga distancia que el abonado ha seleccionado previamente, a fin que este último se encargue de llevar la llamada hasta su correspondiente destino nacional o internacional.

De este modo, para que dicho sistema pueda funcionar tal como se ha descrito, se requiere que los concesionarios locales efectúen la correspondiente programación en sus centrales, a fin de asegurar que las llamadas de larga distancia que se generen en cada una de las líneas telefónicas, con la marcación directa del "0" y el "00", sean encaminadas y entregadas al respectivo operador de larga distancia preseleccionado.

El mercado

A marzo de 2007, existían 2'431,103 líneas fijas de abonado en servicio, de las cuales el operador dominante, Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), contaba con el 95,5% del total de líneas del mercado de telefonía fija, es decir, 2'322,895 líneas. Los abonados de telefonía fija local pueden tener contratados planes de líneas de consumo abierto, líneas de consumo controlado y líneas prepago. A marzo de 2007, el 36% de las líneas de telefonía fija de la referida empresa se encontraban en planes de consumo abierto, el 39% en planes control y el 24% en planes prepago.

El sistema de preselección en el servicio de larga distancia

A nivel del mercado de larga distancia nacional, a marzo de 2007, 14 empresas de larga distancia operaban mediante el sistema de preselección en el Perú, siendo Telefónica la que contaba con una significativa participación de 80,8% del mercado (a nivel de tráfico de larga distancia nacional), mientras que el resto de operadores participaba en total con 19,2% (participación que ha venido incrementándose desde el año 2003). Por su parte, en el mercado de larga distancia internacional, a marzo de 2007, Telefónica contaba con una participación aún mayor (a nivel de tráfico de larga distancia internacional), pues tuvo el 82,1% del mercado, mientras que el resto de empresas de larga distancia (14 empresas) participaban en total con 17,9%.

Modelos propuestos por los operadores de telefonía fija local para el cálculo de las tarifas por selección

Las propuestas tarifarias remitidas por Americatel Perú S.A. (en adelante, Americatel) y Telefónica, consideraron los siguientes rubros de costos:

Americatel	Telefónica del Perú
1 Carta de Preselección	1 Atención al Cliente
2 Carta de Compromiso	2 Gestión del Pedido
3 Programación en Centrales	3 Programación en Sistemas
4 Carta de Compromiso	4 Programación en Centrales
5 Información al Usuario	5 Otros Gastos
	6 Almacenamiento, Mensajería,
	6 Materiales de Oficina
	7 Tasa Overhead

Sin embargo, los modelos de costos que sustentaron las propuestas tarifarias no contenían toda la información necesaria, por lo cual se tuvo que requerir información adicional.

Las tarifas propuestas por los operadores fueron:

Tipo de Tarifas	Vigente	Propuestas	
		TdP	Americatel ^{1/}
Primera Elección	5.00	18.86	3.61
Cambio de Operador	17.00	24.48	3.61

1/ La tarifa propuesta es de US\$ 1,14, y es la misma para Primera Elección y para Cambio de Operador de Larga Distancia. Se asume un tipo de cambio de S/.3,17 por US\$.

Fuente: Empresas Operadoras

Elaboración: OSIPTEL

Modelo utilizado para el cálculo de las tarifas tope- máximas fijas-

Las tarifas tope determinadas por el regulador fueron calculadas sobre la base de un modelo que realizó ajustes a los datos proporcionados por los operadores locales que remitieron sus propuestas tarifarias. En ese sentido, los ajustes realizados fueron los siguientes:

- Se ajustaron los gastos de personal, basado en la información considerada por el OSIPTEL en otro proceso regulatorio (cálculo del factor de productividad). Dichos gastos fueron considerados en los rubros de Gestión del Pedido y de Programación en Centrales.
- Para el caso de la tarifa por la primera selección que efectúan los nuevos abonados, se considera que la atención de tales preselecciones son procesos que van acompañando al proceso mismo de alta de una línea telefónica nueva. De esta manera, el costo asociado al proceso de preselección propiamente dicho, fue calculado aplicando el factor de corrección “tiempo asociado a la primera selección del operador de larga distancia, respecto del tiempo total por alta de línea telefónica nueva (la cual incluye las labores de programación de la preselección)”. Dicho factor se aplicó a los siguientes parámetros utilizados: (i) horas-hombre y horas-máquina (dentro del rubro Gestión del Pedido), (ii) costo unitario que representa el canal de atención TSC⁴ (del rubro Atención al Cliente). Adicionalmente, este último parámetro fue ajustado por un segundo factor “gasto de personal respecto a gasto

⁴ Telefónica Servicios Comerciales S.A.. Esta empresa le presta el servicio a Telefónica por la venta de los servicios (y otros productos adicionales) ofrecidos por esta última, a través de los Multicentros de Telefónica.

de personal y gastos varios de operación (infraestructura, servicios prestados por terceros, materiales y suministros)”⁵.

- Asimismo, respecto a la tarifa de cambio de operador, el cálculo no consideró el rubro Atención al Cliente como parte de los costos en que incurre el concesionario local, toda vez que el Reglamento del Sistema de Preselección establece que el proceso de firma de la Carta de Preselección se realiza directamente entre el abonado y el respectivo operador de larga distancia.
- Se eliminó el costo por Programación en los Sistemas que sirven de soporte al sistema de preselección, toda vez que (i) los Lineamientos de Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones aprobados por Decreto Supremo N° 020-98-MTC, vigentes desde agosto de 1998, establecieron que el acceso de los abonados de telefonía fija al servicio de larga distancia, se debía efectuar aplicando el Sistema de Preselección⁶, disponiendo expresamente en su Numeral 57 que *“Los operadores locales en general, deben brindar las facilidades para que el sistema de preselección funcione adecuadamente”*; (ii) en el caso particular de Telefónica- que era el único concesionario local existente a la fecha de emisión de los citados Lineamientos-, la Resolución N° 037-99-CD/OSIPTEL, emitida el 15 de diciembre de 1999, le ha reconocido los costos en que ha incurrido para permitir el acceso de concesionarios de larga distancia a su red local, y dichos costos ya han sido recuperados por la empresa en los siguientes cinco (05) años; y (iii) la implementación de nuevos sistemas en reemplazo de los que se venían utilizando- como el caso del nuevo sistema ATIS que habría desarrollado Telefónica, según el modelo de costos presentado por dicha empresa- corresponde a una decisión estratégica que los concesionarios locales pueden adoptar para optimizar sus procesos, lo que, en cualquier caso, se traduciría en una reducción de sus costos en el largo plazo.
- Se eliminó el costo que, de ser el caso, podría implicar la locución que implementarán los concesionarios locales, como consecuencia de la eliminación de la preselección por defecto dispuesta por el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC, teniendo en cuenta que, en cualquier caso, dicha locución no forma parte de las actividades directamente relacionadas con las prestaciones que son materia de la presente regulación tarifaria.
- Tal como expresamente se establece en el Artículo 31° del Reglamento del Sistema de Preselección, toda información contenida en la Carta de Preselección y Carta de Compromiso (del operador de larga distancia hacia el operador local) es responsabilidad exclusiva del operador de larga distancia, incluso en cuanto a su veracidad y autenticidad; por tanto, siendo que no corresponde al operador local efectuar validaciones adicionales de las firmas que aparecen en las cartas de preselección, tal actividad no puede ser considerada como parte de los costos en que incurre dicho operador en los procesos de preselección. Asimismo, se eliminó del cálculo el costo asociado a las eventuales consultas y reclamos que los operadores locales pueden canalizar vía sus servicios de “call center”, toda vez que, de acuerdo a la normativa vigente, la solicitud de preselección es realizada por el abonado ante el concesionario de larga distancia que desea tener como su

⁵ Este segundo ratio ajusta el gasto en que incurre TSC en la prestación de los servicios prestados a Telefónica, el cual implícitamente incluye gastos de personal y gastos varios de operación como los mencionados.

⁶ Conforme a lo expresamente señalado por el Numeral 56 de dichos Lineamientos:

“Se aplicará un sistema donde el principio de libertad de elección sea alcanzado a través de una mezcla del sistema de preselección y llamada por llamada, implementada en dos etapas:

a) Durante dos años, contados a partir del inicio de operación comercial del primer entrante en larga distancia, se instaurará el sistema de preselección.

b) Al término de este período, se iniciará la modalidad de “preselección más llamada-por-llamada”, en el cual coexista la preselección junto con la alternativa de que el usuario elija a otro operador en una determinada llamada.”

operador preseleccionado⁷, correspondiendo a la empresa de larga distancia seleccionada la atención de los reclamos y consultas vinculadas directamente al sistema de preselección.

Se ha ajustado la tasa de overhead a 3,13%, que es la misma tasa utilizada y ratificada en los recientes pronunciamientos del OSIPTEL emitidos en otros procedimientos regulatorios previos.

Considerando los ajustes señalados, se estimaron las tarifas tope materia de la presente regulación:

- Tarifa Tope- máxima fija- por la primera selección que efectúan los nuevos abonados: **gratuita para los nuevos abonados. El pago de esta tarifa (S/. 2.74) será asumido por el operador de larga distancia seleccionado.**
- Tarifa Tope- máxima fija- por cambio de operador y por la primera selección que efectúen los abonados existentes: **S/. 3,96.**

Las tarifas tope establecidas, no incluyen el Impuesto General a las Ventas.

Impacto de la presente regulación tarifaria

Las tarifas tope que se establecen mediante la presente resolución, por las prestaciones que brindan los concesionarios locales para la primera selección y para el cambio de operador de larga distancia, bajo el sistema de preselección, constituye una regulación que permitirá que los usuarios puedan acceder a dichas prestaciones con tarifas razonables, orientadas a costos, generando mayores incentivos para la promoción de competencia entre las empresas y contribuyendo a un mayor dinamismo en el mercado de larga distancia, todo lo cual redundará en un mayor bienestar para los usuarios. Asimismo, se generará un efecto indirecto hacia los usuarios finales de los servicios, dado que esta mayor competencia podrá generar reducciones en las tarifas finales.

Conclusiones

- De manera concordante con lo previsto por el Reglamento del Sistema de Preselección vigente, la tarifa que debe pagarse al concesionario local por la primera selección del operador de larga distancia que efectúe el abonado al momento de suscribir el contrato de una nueva línea de telefonía fija, será asumida por el respectivo concesionario de larga distancia seleccionado. De esta manera, la primera selección del operador de larga distancia resulta gratuita para los nuevos abonados del servicio público de telefonía fija local.
- De otro lado, la tarifa por cambio de empresa concesionaria de larga distancia, dentro del marco del Sistema de Preselección, será pagada al concesionario local cada vez que el abonado del servicio público de telefonía fija local seleccione a un concesionario de larga distancia distinto al que hubiera seleccionado anteriormente.
Asimismo, esta misma tarifa de cambio se aplicará también a la primera selección que efectúen los abonados de telefonía fija local con planes de líneas control o prepago, así como la primera selección que efectúen los abonados con planes de líneas abiertas que han estado comprendidos bajo la preselección por defecto, que realicen dicha selección luego de finalizado el período de gratuidad dispuesto por la Resolución N° 016-2007-CD/OSIPTEL. En todos los casos previstos para la aplicación de la tarifa de cambio de operador, el pago de la tarifa será exigible al

⁷ En el caso particular de los nuevos abonados, la selección se efectúa ante el concesionario local, como parte del proceso regular para dar de alta a las líneas nuevas.

respectivo abonado, pudiendo ser asumido por el concesionario de larga distancia seleccionado.

- Del análisis realizado, se concluyó que existen algunos rubros de costos reportados por las empresas que resultan costos compartidos entre las labores de preselección y otros procesos (primera selección en el caso de un alta de línea telefónica nueva). En tal sentido, dichos costos fueron ajustados.
- Asimismo, conforme a los criterios de eficiencia económica que rigen las acciones del OSIPTEL, de manera consistente con la práctica regulatoria aplicada por este organismo en los diferentes procedimientos regulatorios, y teniendo en cuenta además la asignación de responsabilidades y roles señalados en la normativa de preselección, se han excluido del cálculo los costos por actividades que no son directamente atribuibles a las prestaciones del concesionario local que son objeto de la presente regulación tarifaria.
- Se considera que los valores obtenidos para las tarifas tope contribuirá a dinamizar más la competencia en el mercado de la larga distancia, al reducir los costos del usuario final que pudieran constituirse como limitantes para la competencia efectiva.
- Finalmente, a efectos de generar predictibilidad en la intervención regulatoria del OSIPTEL, se ha previsto un horizonte de tiempo mínimo para la vigencia de las tarifas tope establecidas, señalando que, ordinariamente, las mismas serán revisadas a los cuatro (04) años de su vigencia.