

**Anexo N° 01
MATRIZ DE COMENTARIOS**

**Comentarios al Proyecto Normativo que modifica las
“RESOLUCIONES DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2010-
CD/OSIPTEL Y N° 038-2010-CD/OSIPTEL”**

Resolución de Consejo Directivo N° 111-2017-CD/OSIPTEL publicada en el diario oficial El Peruano el 03 de octubre de 2017.

COMENTARIOS RECIBIDOS:

Se han presentado comentarios al referido Proyecto, mediante las siguientes comunicaciones:

- Comunicación DMR/CE/N°2052/17 de América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, América Móvil), recibida el 31 de octubre de 2017.
- Comunicación GL-610-2017 de Gilat to Home Perú S.A. (en adelante, Gilat), recibida el 31 de octubre de 2017.
- Comunicación TP-3377-AG-AER-17 de Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica del Perú), recibida el 02 de noviembre de 2017.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS:

**PROYECTO QUE MODIFICA LAS RESOLUCIONES DE CONSEJO DIRECTIVO
N° 005-2010-CD/OSIPTEL Y N° 038-2010-CD/OSIPTEL**

Artículo 1

Modificar los numerales 3 y 5 de los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social, aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL, con el siguiente texto:

“3. CARGOS DE INTERCONEXIÓN SUJETOS A DIFERENCIACIÓN.

Los cargos de interconexión sujetos a diferenciación son:

Cargo por Originación y/o Terminación de Llamadas en la Red del Servicio Público Móvil; y,

Cargo por Acceso a los Teléfonos Públicos.

La diferenciación se aplica únicamente respecto de los correspondientes cargos de interconexión tope que se apliquen bajo la modalidad de tiempo de ocupación de las comunicaciones.”

“5. ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS.



Los cargos diferenciados de cada prestación de interconexión, deben cumplir lo siguiente:

5.1 Primera condición (1ra ecuación):

El promedio del cargo rural y del cargo urbano, ponderado por sus correspondientes tráficos, debe ser igual al cargo de interconexión tope:

$$C^{TOPE} = \alpha * C^{RURAL} + (1 - \alpha) * C^{URBANO}$$

Donde:

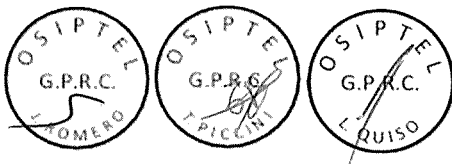
- C^{TOPE} es el cargo tope establecido en su respectivo procedimiento regulatorio.
- C^{RURAL} es el cargo rural.
- C^{URBANO} es el cargo urbano.
- α es el ratio de: (i) el tráfico agregado, de todas las empresas operadoras, correspondientes las comunicaciones entrantes a (y salientes de) teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilizan la prestación de interconexión cuyo cargo se debe diferenciar; con respecto a (ii) el tráfico agregado, de todas a las empresas operadoras, correspondientes a todas las comunicaciones que utilizan dicha prestación de interconexión.

Para el cumplimiento de la primera condición, se debe considerar lo siguiente respecto del cálculo del ratio α :

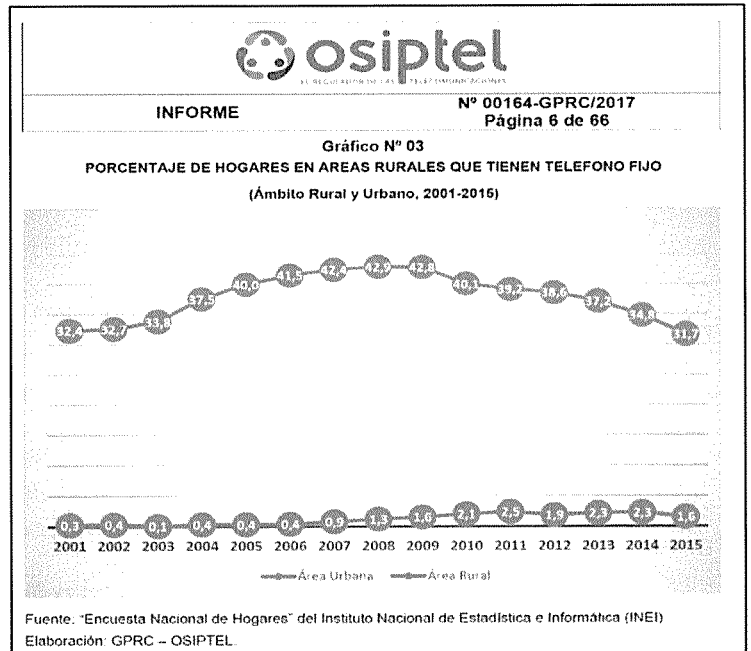
- (i). Se incluye en el numerador el tráfico agregado de todas las empresas operadoras, correspondiente a las comunicaciones entrantes a (y salientes de) los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilicen la respectiva prestación de interconexión, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de sus respectivas redes (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.
- (ii). Se incluye en el denominador el tráfico agregado de todas las empresas operadoras, correspondiente a todas las comunicaciones que utilizan la respectiva prestación de interconexión, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de sus respectivas redes (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.
- (iii). El OSIPTEL utiliza la información de tráfico que las empresas operadoras presenten para el correspondiente cálculo de diferenciación, la misma que puede ser complementada con información de tráfico disponible a partir de otras fuentes; ello,



	<p>sin perjuicio de las acciones de fiscalización que se inicien en contra de las empresas operadoras que no presenten su respectiva información.</p> <p>5.2 Segunda condición (2da ecuación):</p> <p>El ratio entre el cargo urbano y el cargo rural debe ser igual al ratio entre el indicador de Acceso Urbano y el indicador de Acceso Rural:</p> $\frac{C^{URBANO}}{C^{RURAL}} = \psi \quad \psi = \frac{A^{URBANO}}{A^{RURAL}}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A^{URBANO} es el indicador de Acceso Urbano. ▪ A^{RURAL} es el indicador de Acceso Rural. ▪ ψ es el ratio del cargo urbano entre el cargo rural; equivalente al ratio de Indicador de Acceso Urbano (A^{URBANO}) entre el Indicador de Acceso Rural (A^{RURAL}). <p>Para el cumplimiento de la segunda condición, se debe considerar lo siguiente:</p> <p>(i). El Indicador de Acceso Urbano (A^{URBANO}) y el Indicador de Acceso Rural (A^{RURAL}) corresponden al porcentaje de hogares que tiene acceso a telefonía fija, en el ámbito urbano y en el ámbito rural, respectivamente.</p> <p>(ii). El ratio ψ se actualiza considerando los resultados obtenidos por la última Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) llevada a cabo por el OSIPTEL.”</p>	
<p>Comentarios Recibidos</p>	<p>AMÉRICA MÓVIL</p>	<p>1. Sobre el numeral “3. CARGOS DE INTERCONEXIÓN SUJETOS A DIFERENCIACIÓN” del artículo primero del Proyecto</p> <p>Según lo señalado en la pág. 3 del informe N° 164-GPRC/2017 que sustenta el Proyecto (en adelante el “Informe”), uno de los tres (3) principales objetivos de la presente propuesta regulatoria es:</p> <p>“(iii) Coadyuvar a la reducción de la pobreza y a la mayor inclusión socioeconómica de las personas en áreas rurales y lugares de preferente interés social”;</p> <p>Asimismo, dado el bajísimo porcentaje de hogares rurales que poseen acceso a teléfonos fijos, que según la Encuesta Nacional</p>



de Hogares ENAHO alcanzó a penas el 1.6 % para el 2015, conforme se puede observar a continuación¹:



En la pág. 6 del Informe se ha señalado la necesidad de implementar políticas acceso universal **integrales**:

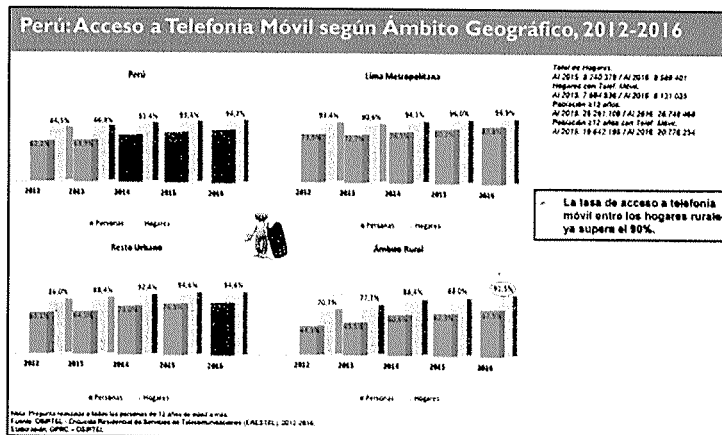
"[...] Existe la necesidad de continuar con la implementación de políticas de acceso universal integrales, con el objetivo de cerrar las brechas de acceso [entre] áreas urbanas y áreas rurales"

No obstante ello el Proyecto no ha planteado una política de acceso universal integral que considere a todos los servicios; sino por el contrario propone un mecanismo de incentivo que beneficia básicamente a los operadores de la telefonía fija rural, sin considerar en absoluto los valiosos aportes que la telefonía móvil ha brindado durante los últimos años al desarrollo de las comunicaciones en las áreas rurales.

En efecto, tal como se puede corroborar en la Encuesta Residencial de Telecomunicaciones ERESTEL elaborada por el propio OSIPTEL, la tasa de acceso de telefonía móvil en los hogares rurales (ámbito rural) ha experimentado un incremento significativo y sustancial durante los últimos 5 años, alcanzando durante el año 2016 un valor de 91.5%, tal como se puede observar a continuación.

¹ La imagen no es necesariamente correlativa a la original, la misma condición aplicar a las demás imágenes del documento.





Pues bien, a pesar de que en el Informe no se menciona dicha información, es muy importante tomar en cuenta que la telefonía móvil –sin ser considerada propiamente como telefonía rural- ha contribuido significativamente a que muchos hogares ubicados en áreas rurales y lugares de preferente interés social puedan acceder al servicio telefónico y con ello se ha coadyuvado a la reducción de la pobreza, a la mayor inclusión socioeconómica y a la mejora del bienestar de las personas ubicadas en dichas zonas.

No obstante lo anterior, paradójicamente el Proyecto plantea una propuesta regulatoria que penaliza los ingresos de la telefonía móvil conforme se detalla en la sección A.I.3 del presente documento, pues traslada de manera ineficiente importantes recursos que genera la industria móvil hacia los operadores de la industria de la telefonía fija rural, la cual ha demostrado durante los 15 últimos años ser poco eficaz para incrementar significativamente el acceso al servicio telefónico de los hogares ubicados en áreas rurales en comparación al aporte de la telefonía móvil durante sólo los últimos 5 años.

En ese sentido, urge la necesidad de implementar políticas de acceso universal que sean verdaderamente integrales, es decir, que consideren tanto a la telefonía fija así como también a la telefonía móvil, y que busquen cerrar las brechas de acceso entre áreas urbanas y rurales, lo cual según la evidencia estadística que el propio Osipitel ha elaborado se puede lograr más efectivamente con un mayor aporte de la telefonía móvil.

Por lo tanto se requiere de políticas regulatorias que generen los incentivos adecuados para fomentar un mayor despliegue de la telefonía móvil en áreas rurales y de preferente interés social; y no de propuestas que desincentiven un mayor desarrollo de esta en dichas zonas como indirectamente se propone en el Proyecto.

En ese sentido respetuosamente solicitamos que el cargo de originación y/o terminación de llamadas en la red del servicio público móvil **no** se encuentre sujeto a la diferenciación propuesta y por lo tanto el Proyecto sea modificado de la siguiente manera:



“3. CARGOS DE INTERCONEXIÓN SUJETOS A DIFERENCIACIÓN.

El cargo de interconexión sujeto a diferenciación es:

- *Cargo por Acceso a los Teléfonos Públicos.*

La diferenciación se aplica únicamente respecto del correspondiente cargo de interconexión tope que se aplique bajo la modalidad de tiempo de ocupación de las comunicaciones.”

2. Sobre el numeral “5. ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS” propuesto en el artículo primero del Proyecto

Según lo señalado en la pág. 13 del Informe, Osiptel ha evidenciado una serie de discrepancias entre diversos operadores debido a que:

- a) Si bien el procedimiento de regulación específica de un cargo de interconexión tope pudo determinar inicialmente la reciprocidad del valor de dicho cargo, es decir, que se aplique un mismo valor de cargo tope para todos los operadores sujetos a dicha regulación;
- b) Posteriormente, luego de aplicar la metodología de la Resolución N° 005-2010-CD/OSIPTEL utilizando la estructura de tráfico de cada empresa, dio como resultado valores no recíprocos para los cargos de interconexión diferenciados, es decir, que se terminó aplicando diferentes valores de cargo tope para todos los operadores sujetos a dicha regulación;

En conclusión, el cargo que inicialmente había sido determinado con un mismo valor recíproco para todos los operadores regulados, luego de la diferenciación de cargos urbano rural, terminaba siendo no recíproco, es decir se terminaba aplicando diferentes valores para cada operador. Claramente estos últimos resultados se alejan de los criterios iniciales definidos en la regulación específica, restando consistencia a la política regulatoria de cada procedimiento de regulación de cargos de interconexión tope:




INFORME

N° 00164-GPRC/2017
Página 13 de 66

De esta manera, mientras que la regulación específica de algunos cargos de interconexión tope determinó la reciprocidad en los valores de dichos cargos de interconexión tope, la diferenciación de cargos utilizando la estructura de tráfico de cada empresa (esquema actual) dio como resultado valores no recíprocos para los cargos de interconexión diferenciados, incrementándose la dispersión en la aplicación de cargos de interconexión, es decir, que estos resultados se alejan de los criterios definidos en la regulación específica, restando consistencia regulatoria a la regulación de cargos de interconexión.




En tal sentido, en el Informe se propone eliminar dicha inconsistencia utilizando un único valor del ratio de ponderación ("α") para todas las empresas, de modo que la estructura de tráfico utilizada para la diferenciación urbano rural de cualquier cargo tope específico sería la misma para todas las empresas, ya que se considera el tráfico agregado de la industria; y no el tráfico individual por cada empresa operadora como actualmente se establece en la Resolución N° 005-2010-CD/OSIPTEL:


 <small>EL REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES</small>	
INFORME	N° 00164-GPRC/2017 Página 61 de 66
<ul style="list-style-type: none"> α es el ratio de: (i) el tráfico agregado, de todas las empresas operadoras, correspondiente las comunicaciones entrantes a (y salientes de) teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilizan la prestación de interconexión cuyo cargo se debe diferenciar; con respecto a (ii) el tráfico agregado, de todas las empresas operadoras, correspondiente a todas las comunicaciones que utilizan dicha prestación de interconexión. 	

Lo cual ha sido detallado expresamente en el numeral 5.1 del artículo primero del Proyecto:

Proyecto Normativo que modifica las Resoluciones de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL y N° 038-2010-CD/OSIPTEL	
<ul style="list-style-type: none"> α es el ratio de: (i) el tráfico agregado, de todas las empresas operadoras, correspondiente las comunicaciones entrantes a (y salientes de) teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilizan la prestación de interconexión cuyo cargo se debe diferenciar; con respecto a (ii) el tráfico agregado, de todas las empresas operadoras, correspondiente a todas las comunicaciones que utilizan dicha prestación de interconexión. 	

Sin perjuicio de lo anterior, es muy importante resaltar que en el Proyecto no se ha señalado de manera expresa la condición de mantener alineados los cargos diferenciados urbano rural a los criterios definidos en la regulación específica del cargo tope, en cuanto a reciprocidad, lo cual si ha sido señalado en diversas ocasiones en el informe:

 <small>EL REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES</small>	
INFORME	N° 00164-GPRC/2017 Página 13 de 66
<p>En tal sentido, considerando lo anterior, la propuesta del Proyecto Normativo otorga un mayor peso al objetivo de reducir costos de transacción y discrepancias entre operadores por una mayor dispersión de los valores de los cargos diferenciados, y a la vez mantener alineados los cargos diferenciados a los criterios definidos en la regulación específica del cargo tope, en cuanto a reciprocidad.</p>	

 <small>EL REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES</small>	
INFORME	N° 00164-GPRC/2017 Página 16 de 66
<ul style="list-style-type: none"> Reducir el espacio para discrepancias entre operadores a causa de cargos diferenciados no recíprocos sobre la base de cargos de interconexión tope recíprocos (que origina una mayor dispersión de cargos), que permita mantener el criterio definido en la regulación específica del cargo de interconexión tope. 	



De esta manera, los objetivos específicos del Proyecto Normativo son:

3. Mantener la consistencia regulatoria, determinando cargos de interconexión diferenciados recíprocos a partir de cargos de interconexión topes recíprocos.

En ese sentido, respetuosamente solicitamos que en la norma que finalmente se apruebe se incluya de manera explícita que el procedimiento de diferenciación urbano rural del cualquier cargo de interconexión tope específico no debe afectar el criterio de reciprocidad del cargo tope regulado establecido inicialmente en su respectivo procedimiento, manteniendo la "**consistencia regulatoria**". Por lo que solicitamos que en el numeral "5: ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS" del artículo primero del Proyecto se agregue el siguiente párrafo:

"5. ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS.

[...]

5.1 Primera condición (1ra ecuación):

[...]

5.2 Segunda condición (2da ecuación):

[...]

Si en el respectivo procedimiento de regulación del cargo tope se ha decidido implementar la reciprocidad del cargo, esta decisión regulatoria no debería verse afectada posteriormente a través del procedimiento de diferenciación del cargo urbano rural."

3. **Sobre la sección "5.2 Segunda condición (2da Ecuación)" del numeral "5. ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS" propuesto en el artículo primero del Proyecto**

En la sección "5.2 Segunda Condición (2da Ecuación)" del Proyecto, se propone que el ratio de diferenciación " Ψ " sea equivalente al ratio del Indicador de Acceso Urbano sobre el Indicador de Acceso Rural, obtenidos por la última Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) elaborada por el Osiptel.

Al respecto, en caso se decida mantener el cargo de originación y/o terminación de llamadas en la red del servicio público móvil sujeto a la diferenciación urbano rural a pesar de los argumentos expuestos en la sección A.I.1 del presente documento, respetuosamente le manifestamos que **no** nos encontramos de acuerdo con el referido esquema del Proyecto debido a que:

- a) Dicho mecanismo genera pérdida de Ingresos para el operador móvil que en la práctica no son compensados con otros ingresos ya que: (i) el valor del cargo urbano no

se incrementa, (ii) el supuesto “ahorro” obtenido por la eliminación del proceso de diferenciación de los demás cargos de interconexión (Cargo por Originación y/o Terminación de Llamada en la Red del Servicio de Telefonía Fija Local, Cargo por Transporte Conmutado de Larga Distancia Nacional, Cargo por Transporte Conmutado Local y Cargo por Acceso a Plataforma de Pago) no llega a compensar la pérdida de ingresos inicial.

- b) El incremento del diferencial entre los valores resultantes de los cargos urbano y rural aplicando dicho esquema incrementa el incentivo para que en la industria se genere by-pass ilegal de tráfico.

Asimismo, estimamos que el cambio en el ratio “ Ψ ” propuesto en el Proyecto generará una pérdida de 81.5% respecto sobre los ingresos móviles actuales derivados del tráfico rural y que aumentará el diferencial entre los valores de los cargos rural y urbano a 94%, tal como se puede observar en el siguiente Cuadro 1, en la cual se realiza la comparación entre los cargos diferenciados vigentes y los cargos diferenciados estimados utilizando la metodología propuesta del Proyecto considerando únicamente el cambio en el ratio “ Ψ ” sobre los cargos tope actualmente vigentes.

Cuadro 1. Evaluación de Impacto del Proyecto sobre el Ingreso Móvil asociado a tráfico rural

(A) Diferenciación Urbano Rural para el Cargo Móvil 2017 (Metodología Vigente)				
Empresa Operadora	Cargo Rural	Cargo Urbano	Cargo Promedio	Diferencia Rural/Urbano
TELEFÓNICA	0.00558	0.01760	0.0176	-68%
CLARO	0.00558	0.01760	0.0176	-68%
VIETTEL	0.00638	0.02011	0.0201	-68%
ENTEL	0.00638	0.02010	0.0201	-68%
(B) Diferenciación Urbano Rural para el Cargo Móvil 2017 (Estimación Proyecto)				
Empresa Operadora	Cargo Rural	Cargo Urbano	Cargo Promedio	Diferencia Rural/Urbano
TELEFÓNICA	0.00103	0.01760	0.0176	-94%
CLARO	0.00103	0.01760	0.0176	-94%
VIETTEL	0.00118	0.02011	0.0201	-94%
ENTEL	0.00118	0.02010	0.0201	-94%
(C) Diferencia porcentual entre los valores de (B) y (A)				
Empresa Operadora	Cargo Rural	Cargo Urbano	Cargo Promedio	Diferencia Rural/Urbano
TELEFÓNICA	-81.50%	0%	0%	-
CLARO	-81.50%	0%	0%	-
VIETTEL	-81.50%	0%	0%	-
ENTEL	-81.50%	0%	0%	-

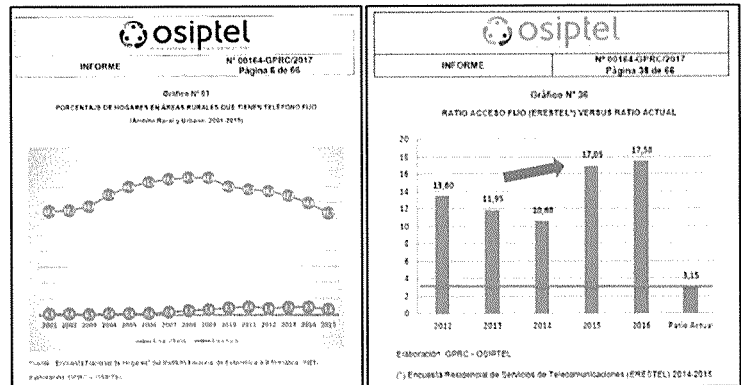


Adicionalmente, es muy importante señalar que existe un problema metodológico con la propuesta planteada en el Proyecto que podría distorsionar la correcta aplicación de la diferenciación en el tiempo, pues bajo el esquema propuesto el ratio " Ψ " se incrementaría naturalmente en el tiempo, lo cual implica que diferencial entre los cargos urbanos y rural crezca en el tiempo y con ello también crezca el subsidio de la telefonía móvil a los operadores rurales.

Como es de vuestro conocimiento, el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía fija en ámbito urbano se incrementa en mayor proporción que en el ámbito rural, esto implica que según la metodología propuesta en el Proyecto el indicador de Acceso Urbano (A_{URBANO}) se incrementa en mayor proporción al indicador de Acceso Rural (A_{RURAL}) lo cual significa que el ratio " Ψ " experimente una tendencia creciente y constante en el tiempo.

Nótese que la metodología no toma en consideración el hecho de que el acceso de hogares a la Telefonía fija en el ámbito rural puede estar incrementando en el tiempo y que por tanto no se requiera dicho subsidio.

Otros de los aspectos importantes a tener en cuenta es que el esquema planteado en el Proyecto puede resultar altamente volátil en comparación al esquema de diferenciación actual. En efecto, tal como se puede observar en la siguiente figura pequeñas variaciones en los porcentajes de acceso de la telefonía fija ya sea en el ámbito rural, urbano en ambos pueden generar cambios bruscos en ratio " Ψ " y por lo tanto la en la diferenciación de cargos:



En ese sentido, consideramos que la metodología vigente que utiliza como indicadores de la población urbana (N_{URBANO}) y población rural (N_{RURBAL}) del último Censo Nacional publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para calcular el ratio " Ψ " brinda un esquema de diferenciación más estable y que no genera las distorsiones anteriormente descritas, razón por la cual tenemos a bien solicitar que en la que finalmente sea aprobada no se modifique dicho esquema, estas cifras sean



		<p>actualizadas según la información más reciente que el INEI disponga al respecto sobre dichos indicadores.</p>
	<p>GILAT</p>	<p>En primer lugar, saludamos la iniciativa del OSIPTEL de revisar la metodología de diferenciación de cargos de interconexión con el propósito de ajustarla a un escenario más real a la situación desventajosa en la cual se encuentra la operación de los servicios en zonas rurales y de preferente interés social.</p> <p>Así, debemos manifestar que concordamos con el organismo regulador en la afirmación de que el ahorro generado por las empresas operadoras de redes rurales debido a la diferenciación de los cargos de interconexión, ha venido reduciéndose año a año debido a (i) la reducción del tráfico desde/hacia las redes del servicio de telefonía fija rural y (ii) la reducción del cargo de interconexión tope que hace que la diferencia respecto al cargo rural sea cada vez menor y por tanto, genera que el ahorro ya no sea tan representativo.</p> <p>Sin perjuicio de lo indicado, respetuosamente discrepamos de la intención del OSIPTEL de mantener únicamente la diferenciación de los cargos de originación/terminación móviles y el cargo por acceso a los teléfonos públicos y dejar de diferenciar el resto de cargos.</p> <p>Al respecto, OSIPTEL sustenta su posición de no diferenciar los cargos de interconexión de originación/terminación fija, transporte conmutado local, transporte conmutado de larga distancia nacional y de acceso a la plataforma de pago, principalmente en dos (02) argumentos: a) el proceso de diferenciación de cargos de interconexión genera costos tanto en el propio regulador como en el administrado, lo cual no compensaría el ahorro en costos para los operadores rurales y b) la contribución a la matriz de ahorro de costos de los cargos que no se van a diferenciar no compensan los costos administrativos incurridos por el proceso de diferenciación.</p> <p>Respecto al primer argumento, OSIPTEL indica que los costos del administrado se generarían principalmente debido a los costos involucrados o en los procesos de diferenciación de los escenarios de tráfico rural y urbano, la elaboración de los reportes remitidos periódicamente al OSIPTEL para la actualización de los cargos y supuestas discrepancias presentadas en los procesos de liquidación de tráfico.</p> <p>Con relación dichos argumentos debemos expresar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecto a los costos involucrados en los proceso de diferenciación de tráfico rural urbano, consideramos que las empresas operadoras incurrieron en dichos costos en el año 2010 a fin de adaptar sus sistemas de interconexión y procesos de liquidación de tráfico; asimismo, dado que a la fecha, los escenarios no son significativamente dinámicos, consideramos que luego de esa adaptación no existirían costos administrativos relevantes para mantener la diferenciación de tráfico rural-urbano y así permitir la aplicación de cargos diferenciados en todos los escenarios.



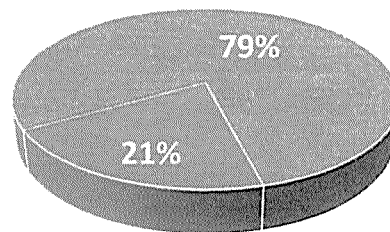
- Respecto a los costos asociados a la elaboración de reportes periódicos al OSIPTEL para la actualización de cargos, consideramos que dicha información ya se encuentra registrada en los sistemas de interconexión que se tienen implementados para llevar a cabo los procesos de liquidación mensual de tráfico, por lo que no debería implicar costos adicionales relevantes.
- Finalmente, respecto a las supuestas discrepancias presentadas en los procesos de liquidación, cabe señalar que, desde el año 2010, en el que se implementó la diferenciación de cargos de interconexión, GILAT, en particular, no ha presentado discrepancias relevantes con las empresas operadoras en los procesos de conciliación de tráfico en sus relaciones de interconexión, razón por la cual no entendemos por qué para OSIPTEL la diferenciación de cargos de interconexión implicaría significativos costos administrativos en los proceso de liquidación.

Por otro lado, en relación al segundo argumento referido a la contribución a la matriz de ahorro de costos por diferenciación de los cargos que se pretende no diferenciar, el OSIPTEL precisa que este ascendería solo al 12% del total de ahorro generado por todos los cargos sometidos a diferenciación, considerándolo una cifra poco significativa y que no justificaría los costos incurridos en el proceso de diferenciación.

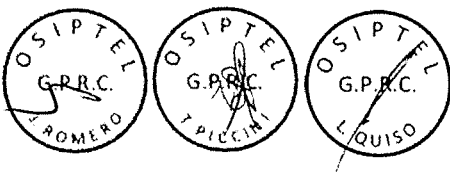
Sin embargo, solicitamos a vuestro Despacho considerar que para el caso de GILAT, los cargos de interconexión que se pretenden no diferenciar representan actualmente un 21 % de la matriz de ahorro de costos por diferenciación de cargos como se muestra en el Gráfico 1, siendo por ello relevante para nuestra empresa mantener la diferenciación de dichos cargos. En efecto, si bien el monto correspondiente a un 21 % de contribución a la matriz de ahorro de costos, puede parecer no significativo para el mercado, sí lo es para las empresas operadoras cuya operación es principalmente en áreas rurales y de preferente interés social puesto que la acelerada penetración de los servicios móviles, ha generado un colapso en el tráfico de los operadores rurales y por tanto en los ingresos que no compensan los elevados costos de operación.

Gráfico 1

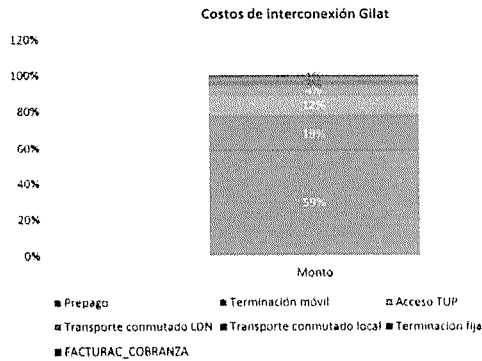
Contribución de la diferenciación de cargos a la matriz de ahorro de costos



■ Carga móvil + Acceso TUP ■ Otros cargos de intx



Adicionalmente, consideramos importante referirnos a la contribución en costos de cada uno de los cargos de interconexión y, en particular, del cargo por acceso a la plataforma de pago, el cual también se estaría dejando de diferenciar. Así, a continuación, se muestra la contribución de cada cargo a los costos de interconexión de Gilat:



Tal como se puede apreciar, los costos por cargo de acceso a la plataforma de pago (en adelante, cargo prepago) representan actualmente el 59% del total de costos de interconexión; sin embargo, a pesar de ser un cargo diferenciado, no tiene una contribución relevante en la matriz de ahorro de costos por diferenciación de cargos debido a que en la práctica actúa casi como un cargo no diferenciado.

En efecto, los costos asociados al cargo prepago representan para GILAT aproximadamente el 60% del total de sus costos de interconexión; sin embargo, la componente fija del cargo prepago, la cual sí está diferenciada, representa solo el 0.2% de los costos por cargo prepago, siendo que el 99.8% restantes corresponden a la componente variable, la cual no ha sido diferenciada.

En ese sentido, dado que el cargo prepago representa un gran porcentaje de costos de interconexión, una eventual diferenciación de dicha componente variable, produciría que el costo por el referido cargo sí represente una importante contribución a la matriz de ahorro de costos.

Por otro lado, con el propósito de resumir el impacto que tendrá la implementación de la metodología propuesta en el proyecto de norma bajo comentario, a continuación, se muestra una tabla resumen de la variación en los costos de interconexión de GILAT:

Cargo de interconexión	Impacto en costos por nueva metodología	
	Descripción	Variación costos
Cargos de origenación/terminación móviles	Nuevo ratio cargo rural/urbano (α)	-US\$ 5K (-24%)
Acceso a teléfonos de uso públicos urbanos	Nuevo ratio de tráfico agregado (ψ)	No significativo
Cargos de origenación/terminación fija	Se deja de diferenciar cargos	+US\$ 4K (+19%)
Transporte conmutado de larga distancia nacional		
Transporte conmutado local		
Acceso a la plataforma prepago (Solo la componente fija)		
Total variación en costos>>		-US\$ 1K (-5%)



		<p>Tal como se puede apreciar, si bien la aplicación del nuevo ratio entre el cargo de interconexión rural y urbano, basado en los porcentajes de hogares que tienen acceso al servicio de telefonía fija, contribuye en reducir en un 24% los actuales costos de interconexión, la no diferenciación de los cargos de interconexión de originación/terminación fija, transporte conmutado local, transporte conmutado de larga distancia nacional y de acceso a la plataforma de pago, incrementaría en un 19% los actuales costos de interconexión.</p> <p>Así, para el caso de GILAT, el ahorro en costos por el nuevo ratio de cargo rural-urbano se ve casi eliminado al diferenciar solo los cargos de originación/terminación móvil y de acceso a teléfonos públicos, dando como resultado un ahorro agregado en costos de solo 5% respecto a los costos de interconexión actuales, lo cual, consideramos que no cumple con el objetivo del proyecto de norma.</p> <p>Si por el contrato, el OSIPTEL continuase diferenciado también los cargos de interconexión de originación/terminación fija, transporte conmutado local, transporte conmutado de larga distancia nacional y de acceso a la plataforma de pago, bajo la metodología de cálculo propuesta en el proyecto de norma, el escenario sería como se presenta a continuación:</p> <table border="1" data-bbox="673 952 1436 1321"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Cargo de interconexión</th> <th colspan="2">Impacto en costos</th> </tr> <tr> <th>Descripción</th> <th>Variación costos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cargos de originación/terminación móviles</td> <td>Nuevo ratio cargo rural/urbano (α)</td> <td>-US\$ 5K (-24%)</td> </tr> <tr> <td>Acceso a teléfonos de uso públicos urbanos</td> <td>Nuevo ratio de tráfico agregado (ψ)</td> <td>No significativo</td> </tr> <tr> <td>Cargos de originación/terminación fija</td> <td rowspan="3">Se diferencian cargos con la misma metodología que para el cargo móvil y acceso TUP</td> <td rowspan="3">-US\$ 1.5K (-7%)</td> </tr> <tr> <td>Transporte conmutado de larga distancia nacional</td> </tr> <tr> <td>Transporte conmutado local</td> </tr> <tr> <td>Acceso a la plataforma prepago (Solo la componente fija)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">Total variación en costos>></td> <td>-US\$ 6.5K (-31%)</td> </tr> </tbody> </table> <p>Así, el ahorro total en costos representaría el 31 % del total de costos de interconexión. Adicionalmente, si el OSIPTEL decide diferenciar el cargo de acceso a la plataforma de pago, el cual como indicamos, representa actualmente el 60% de los costos de interconexión de GILAT, el ahorro sería aún más representativo.</p> <p>En atención a lo expuesto, consideramos relevante que el procedimiento de diferenciación de cargos siga incluyendo a cargos de interconexión de originación/terminación fija, transporte conmutado local, transporte conmutado de larga distancia nacional y de acceso a la plataforma de pago; asimismo, sobre este último debiera incluirse la diferenciación de la componente variable.</p>	Cargo de interconexión	Impacto en costos		Descripción	Variación costos	Cargos de originación/terminación móviles	Nuevo ratio cargo rural/urbano (α)	-US\$ 5K (-24%)	Acceso a teléfonos de uso públicos urbanos	Nuevo ratio de tráfico agregado (ψ)	No significativo	Cargos de originación/terminación fija	Se diferencian cargos con la misma metodología que para el cargo móvil y acceso TUP	-US\$ 1.5K (-7%)	Transporte conmutado de larga distancia nacional	Transporte conmutado local	Acceso a la plataforma prepago (Solo la componente fija)			Total variación en costos>>		-US\$ 6.5K (-31%)
Cargo de interconexión	Impacto en costos																							
	Descripción	Variación costos																						
Cargos de originación/terminación móviles	Nuevo ratio cargo rural/urbano (α)	-US\$ 5K (-24%)																						
Acceso a teléfonos de uso públicos urbanos	Nuevo ratio de tráfico agregado (ψ)	No significativo																						
Cargos de originación/terminación fija	Se diferencian cargos con la misma metodología que para el cargo móvil y acceso TUP	-US\$ 1.5K (-7%)																						
Transporte conmutado de larga distancia nacional																								
Transporte conmutado local																								
Acceso a la plataforma prepago (Solo la componente fija)																								
Total variación en costos>>		-US\$ 6.5K (-31%)																						
<p>Posición del OSIPTEL</p>		<p>Respecto de los comentarios de América Móvil, específicamente al numeral "3. CARGOS DE INTERCONEXIÓN SUJETOS A DIFERENCIACIÓN" del artículo primero del proyecto publicado; se debe señalar que el OSIPTEL reconoce la mayor cobertura y expansión de los</p>																						



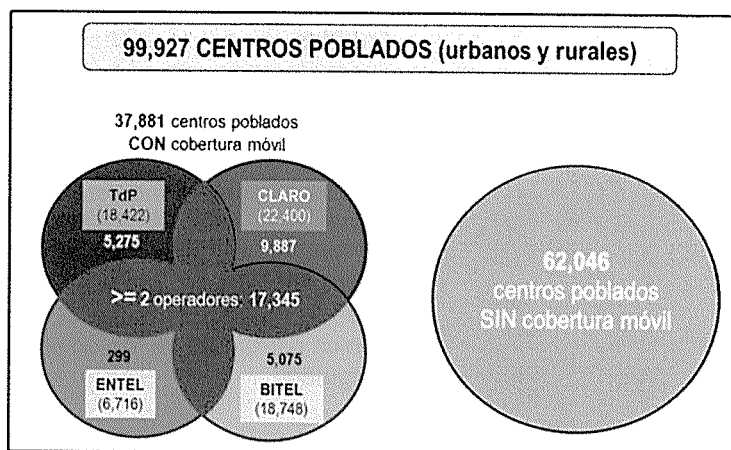
servicios móviles en el país; no obstante, también reconoce que existen áreas rurales y zonas de preferente interés social en donde dichos servicios aún no son provistos. En efecto, en el Informe N° 00074-GPRC/2017 que sustenta las Normas Complementarias Aplicables a los Operadores de Infraestructura Móvil Rural se señala que el 62% de los centros poblados del país no tienen cobertura de ningún operador móvil:

Cuadro N° 01: Líneas en servicio y centros poblados con y sin servicio móvil.

Cantidad de Líneas

Empresa	2016	%
América Móvil Perú S.A.C.	11,584,505	31.32%
Entel Perú S.A.	4,846,671	13.10%
Telefónica del Perú S.A.A.	16,787,153	45.38%
Viettel Perú S.A.C.	3,714,832	10.04%
Virgin Mobile Perú S.A. [*]	58,283	0.16%
Total nacional	36,991,444	100%

CENTROS POBLADOS URBANOS Y RURALES			
Descripción		Cantidad CCPP	%
Sin Cobertura Móvil de NINGUN Operador (62,046)	Rural	61,861	62.098%
	Urbano	185	0.002%
Con Cobertura Móvil por lo menos de un Operador (37,881)	Rural	34,962	36.933%
	Urbano	2,919	0.967%
TOTAL		99,927	100%



Elaboración: GPRC - OSIPTEL.
Información al 4to trimestre de 2016.

En razón de lo anterior, todavía existe una brecha que cerrar respecto del acceso de los operadores móviles en las áreas rurales. En razón de ello es que se emitió la Ley N° 30083, Ley que Establece Medidas para Fortalecer la Competencia en el Mercado de los Servicios Públicos Móviles, tiene como objetivo, fortalecer la competencia, dinamizar y



expandir el mercado de los servicios públicos móviles mediante la inserción de los denominados Operadores de Infraestructura Móvil Rural. Esta Ley derivó en la Resolución de Consejo Directivo N° 059-2017-CD/OSIPTEL que aprobó las "Normas Complementarias aplicables a los Operadores de Infraestructura Móvil Rural", a través de las cuales se promueve el ingreso al mercado de nuevos agentes (concesionarios) que brindan el soporte de infraestructura para que los operadores móviles puedan complementar sus redes y expandir su servicio hacia las áreas rurales. De esta forma, el OSIPTEL ha emitido normativa relacionada con la ampliación de la cobertura de los servicios móviles hacia aquellas áreas rurales en donde, desde el punto de vista privado y sin intervención, los citados operadores no ingresarían.

No obstante lo anterior, también es una realidad la existencia de operadores del servicio de telefonía fija en áreas rurales, cuya expansión se debe promover, independientemente de la velocidad de dicha expansión. En ese sentido, el OSIPTEL no concuerda con el mensaje expuesto de no promover dicho servicio por el hecho de "...ha demostrado durante los 15 últimos años ser poco eficaz para incrementar significativamente el acceso al servicio telefónico de los hogares ubicados en áreas rurales en comparación al aporte de la telefonía móvil..."

En ese sentido, se debe señalar que la normativa relacionada con la determinación de cargos diferenciados nace como un mecanismo, desde el lado regulatorio, que pretende promover las comunicaciones en áreas rurales y que complementa las soluciones, desde el lado de las políticas públicas, que van más allá de las competencias del regulador. De este modo, el eliminar la diferenciación del cargo por terminación de llamadas en la red móvil, como lo solicita el operador, reduciría fuertemente dicha promoción, en vista de que la diferenciación señalada contribuye fuertemente con el ahorro en los costos mayoristas de los operadores rurales, y no le genera mayor perjuicio a los operadores móviles considerando que el mecanismo busca mantener los ingresos agregados del operador que es proveedor del servicio de interconexión. En ese sentido, se mantiene el texto del proyecto de mandato.

Sobre el comentario de América Móvil al numeral "5. ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS", propuesto en el artículo primero del Proyecto, se debe señalar que la propuesta implica considerar el tráfico agregado de las llamadas: (i) hacia/desde operadores rurales, y (ii) en donde no intervienen dichos operadores. Esto deriva en que exista una única estructura de tráfico urbana y rural la que será aplicada al cargo tope regulado.

En ese sentido, la fórmula planteada en el numeral 5.1 relacionada con la primera condición (1ra ecuación), ya incorpora implícitamente la consistencia regulatoria tratada. De esta manera, no hay forma de que, matemáticamente, a partir de un mismo cargo tope para cada operador (cargos recíprocos) y utilizando la misma estructura de tráfico, se deriven cargos diferentes (no recíprocos). En consecuencia, no correspondería realizar ninguna modificación sobre el particular.

Sobre el comentario de América Móvil a la sección "5.2 Segunda condición (2da Ecuación)" del numeral "5. ESTIMACIÓN DE CARGOS



DIFERENCIADOS” propuesto en el artículo primero del Proyecto publicado, respecto de que la aplicación del nuevo ratio de diferenciación “Ψ” generará una mayor pérdida para la empresa al hacerse mayor la diferencia entre el cargo tope y el cargo rural; se debe señalar que el objetivo de la Primera condición (promedio ponderado del cargos rural y urbano igual al cargo tope regulado) es mantener los ingresos del operador. En ese contexto, independientemente de la reducción del cargo rural y del aumento del cargo urbano respecto del cargo tope, el promedio ponderado debe mantenerse.

De otro lado, respecto del incentivo al by-pass; esta posibilidad siempre ha existido desde su implementación en el año 2010; no obstante entendemos que no ha habido casos relacionados con la simulación de llamadas con la finalidad de pagar un cargo rural (cargo menor) cuando en realidad corresponde pagar el cargo urbano (cargo mayor). Debe señalarse que el operador no ha planteado desde la implementación de este mecanismo alguna denuncia formal respecto del uso inapropiado por parte de los operadores rurales y los cargos diferenciados.

Adicionalmente, respecto de que existe un problema metodológico con la propuesta planteada en el Proyecto que podría distorsionar la correcta aplicación de la diferenciación en el tiempo; es pertinente señalar que si existe consistencia en el uso de la variable acceso en el ratio propuesto, pues implica que la brecha entre el cargo urbano y cargo rural debe ser equivalente a la brecha entre el acceso a la telefonía fija en áreas urbanas y áreas rurales. De esta forma, cuando el acceso urbano crezca en términos relativos (o el acceso rural se reduzca) existirá una mayor brecha lo que implicará un mayor cargo urbano respecto del rural. En contrapartida, cuando el acceso urbano disminuya en términos relativos (o el acceso rural aumente) existirá una menor brecha lo que implicará un menor cargo urbano respecto del rural.

En ese sentido, no es conveniente incorporar la velocidad del aumento/disminución del acceso como pretende el operador, por cuanto ello implica castigar a los abonados de las áreas rurales despojándolos de los potenciales beneficios de esta diferenciación por el hecho de que el acceso en dichas áreas se incrementa más lentamente. En consecuencia, no correspondería realizar ninguna modificación sobre el particular.

No obstante, es conveniente hacer una precisión respecto de la fuente de información, por cuanto podrían estar disponibles otras fuentes para el cálculo de la variable “acceso”, las cuales podrían ser excepcionalmente utilizadas. En ese contexto, es recomendable hacer una precisión en ese sentido, en el numeral 5.2 de la siguiente manera:

“(…)

5.2 Segunda condición (2da ecuación):

El ratio entre el cargo urbano y el cargo rural debe ser igual al ratio entre el indicador de Acceso Urbano y el indicador de Acceso Rural:

$$\frac{C_{URBANO}}{C_{RURAL}} = \psi \quad \psi = \frac{A_{URBANO}}{A_{RURAL}}$$



Donde:

- A^{URBANO} es el indicador de Acceso Urbano.
- A^{RURAL} es el indicador de Acceso Rural.
- Ψ es el ratio del cargo urbano entre el cargo rural; equivalente al ratio de Indicador de Acceso Urbano (A^{URBANO}) entre el Indicador de Acceso Rural (A^{RURAL}).

Para el cumplimiento de la segunda condición, se debe considerar lo siguiente:

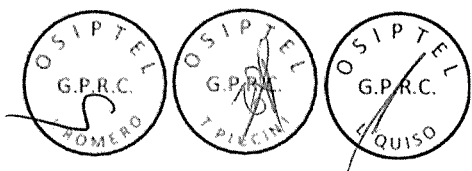
- (i). El Indicador de Acceso Urbano (A^{URBANO}) y el Indicador de Acceso Rural (A^{RURAL}) corresponden al porcentaje de hogares que tiene acceso a telefonía fija, en el ámbito urbano y en el ámbito rural, respectivamente.
- (ii). El ratio ψ se actualiza considerando los resultados obtenidos por la última Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) llevada a cabo por el OSIPTEL, **o por alguna otra fuente similar.** (...)"

Respecto de los comentarios Gilat To Home se debe señalar que si bien, el objetivo del presente mecanismo es promover las comunicaciones rurales, este objetivo debe ser analizado ponderando los intereses del mercado y no sólo de uno de los agentes que intervienen en el citado mecanismo. En ese sentido, entendemos su interés por maximizar el ahorro mayorista producto de la diferenciación de la mayor cantidad de cargos de interconexión. No obstante, dicho interés debe de considerar que el ahorro que los operadores rurales obtienen a partir de este mecanismo y, en particular, la empresa que comenta, tiene su contrapartida en el cargo urbano. De este modo, el presente mecanismo de cargos diferenciados (ahorros rurales) es un medio implementado desde la regulación para lograr el objetivo de un mayor dinamismo de tráfico en las áreas rurales y no debe verse como un fin en sí mismo, ya que puede afectar a otros agentes.

En ese sentido, las modificaciones planteadas tienen dos efectos:

- (i) Un menor ahorro rural producto de la menor cantidad de cargos por diferenciar,
- (ii) Un mayor ahorro rural producto del uso de la variable de acceso en áreas urbanas y rurales.

De la evaluación de estos dos efectos se ha estimado que el segundo efecto es mayor, lográndose en agregado, un ahorro rural neto mayor en 24% (utilizando el tráfico reportado para la diferenciación del año 2017):



	<p style="text-align: center;">Ahorros Generados para los Operadores Rurales</p> <p style="text-align: center;">\$ 683.207 → \$ 848,425</p> <p style="text-align: center;">x1.24</p> <p style="text-align: center;">De esta forma, el eliminar la diferenciación de algunos cargos de interconexión tiene su contrapartida en la mayor diferenciación de los cargos que se mantienen, a la par que se cumplen los siguientes objetivos de cara a mejorar la regulación de este mecanismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Se focaliza el análisis en los servicios de interconexión más relevantes. (ii) Se disminuye la carga de los operadores al tramitar solo dos procedimientos y no seis. (iii) Se mantiene la consistencia regulatoria. (iv) Se afina la variable que sustenta la diferenciación de los cargos de interconexión. <p>La propuesta regulatoria trata de ponderar los intereses de los agentes que intervienen en el mecanismo: urbanos y rurales, ofertantes y demandantes del servicio de interconexión. En ese sentido, no se considera modificar el proyecto publicado.</p>
<p>Versión Final Artículo 1</p>	<p>Modificar los numerales 3 y 5 de los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social, aprobados por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL, con el siguiente texto:</p> <p>“3. CARGOS DE INTERCONEXIÓN SUJETOS A DIFERENCIACIÓN.</p> <p><i>Los cargos de interconexión sujetos a diferenciación son:</i></p> <p><i>Cargo por Originación y/o Terminación de Llamadas en la Red del Servicio Público Móvil; y,</i></p>



Cargo por Acceso a los Teléfonos Públicos.

La diferenciación se aplica únicamente respecto de los correspondientes cargos de interconexión tope que se apliquen bajo la modalidad de tiempo de ocupación de las comunicaciones.”

“5. ESTIMACIÓN DE CARGOS DIFERENCIADOS.

Los cargos diferenciados de cada prestación de interconexión, deben cumplir lo siguiente:

5.1 Primera condición (1ra ecuación):

El promedio del cargo rural y del cargo urbano, ponderado por sus correspondientes tráficos, debe ser igual al cargo de interconexión tope:

$$C^{TOPE} = \alpha * C^{RURAL} + (1 - \alpha) * C^{URBANO}$$

Donde:

- C^{TOPE} es el cargo tope establecido en su respectivo procedimiento regulatorio.
- C^{RURAL} es el cargo rural.
- C^{URBANO} es el cargo urbano.
- α es el ratio de: (i) el tráfico agregado, de todas las empresas operadoras, correspondientes las comunicaciones entrantes a (y salientes de) teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilizan la prestación de interconexión cuyo cargo se debe diferenciar; con respecto a (ii) el tráfico agregado, de todas a las empresas operadoras, correspondientes a todas las comunicaciones que utilizan dicha prestación de interconexión.

Para el cumplimiento de la primera condición, se debe considerar lo siguiente respecto del cálculo del ratio α :

- (i). *Se incluye en el numerador el tráfico agregado de todas las empresas operadoras, correspondiente a las comunicaciones entrantes a (y salientes de) los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilicen la respectiva prestación de interconexión, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de sus respectivas redes (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.*
- (ii). *Se incluye en el denominador el tráfico agregado de todas las empresas operadoras, correspondiente a todas las*



	<p>comunicaciones que utilizan la respectiva prestación de interconexión, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de sus respectivas redes (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.</p> <p>(iii). El OSIPTEL utiliza la información de tráfico que las empresas operadoras presenten para el correspondiente cálculo de diferenciación, la misma que puede ser complementada con información de tráfico disponible a partir de otras fuentes; ello, sin perjuicio de las acciones de fiscalización que se inicien en contra de las empresas operadoras que no presenten su respectiva información.</p> <p>5.2 Segunda condición (2da ecuación):</p> <p>El ratio entre el cargo urbano y el cargo rural debe ser igual al ratio entre el indicador de Acceso Urbano y el indicador de Acceso Rural:</p> $\frac{C^{URBANO}}{C^{RURAL}} = \psi \quad \psi = \frac{A^{URBANO}}{A^{RURAL}}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A^{URBANO} es el indicador de Acceso Urbano. ▪ A^{RURAL} es el indicador de Acceso Rural. ▪ ψ es el ratio del cargo urbano entre el cargo rural; equivalente al ratio de Indicador de Acceso Urbano (A^{URBANO}) entre el Indicador de Acceso Rural (A^{RURAL}). <p>Para el cumplimiento de la segunda condición, se debe considerar lo siguiente:</p> <p>(i). El Indicador de Acceso Urbano (A^{URBANO}) y el Indicador de Acceso Rural (A^{RURAL}) corresponden al porcentaje de hogares que tiene acceso a telefonía fija, en el ámbito urbano y en el ámbito rural, respectivamente.</p> <p>(ii). El ratio ψ se actualiza considerando los resultados obtenidos por la última Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) llevada a cabo por el OSIPTEL, o por alguna otra fuente similar.”</p>
<p>Artículo 2</p>	<p>Modificar los artículos 1 y 4 de la Resolución del Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados, con el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 1.- Establecer que todas las empresas operadoras que provean las siguientes prestaciones de interconexión, respecto de las</p>



	<p>cuales se hayan fijado cargos de interconexión tope bajo la modalidad de tiempo de ocupación de las comunicaciones, deben aplicar los cargos de interconexión diferenciados que sean determinados por el OSIPTEL:</p> <p>(i) <i>Originación y/o Terminación de Llamadas en la Red del Servicio Público Móvil.</i></p> <p>(ii) <i>Acceso a los Teléfonos Públicos.”</i></p> <p>“Artículo 4.- <i>Dentro del procedimiento para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados para cada prestación de interconexión, la empresas operadora debe remitir al OSIPTEL la siguiente información en soporte electrónico:</i></p> <p>(i) <i>Tráfico anual en minutos, desagregado de forma mensual, correspondiente a las comunicaciones entrantes (y salientes de) los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilicen la prestación de interconexión a diferenciar, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de su respectiva red (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.</i></p> <p>(ii) <i>Tráfico anual en minutos, desagregado de forma mensual, correspondiente a las comunicaciones en las que no intervienen teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social y que utilicen la prestación de interconexión a diferenciar, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de su respectiva red (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.</i></p> <p><i>En ambos casos, la información de tráfico anual debe corresponder al tráfico cursado durante los meses de enero a diciembre del año anterior a la fecha en la que se establecerán los cargos de interconexión diferenciados.</i></p> <p><i>Para remitir la información de tráfico anual, las empresas operadoras deben utilizar el formato incluido en el Anexo 2, que forma parte integrante de la presente norma.</i></p> <p><i>Cuando la diferenciación de los cargos de interconexión se realice dentro del procedimiento para la fijación o revisión de cargos de interconexión tope, la información a que se refiere el presente artículo debe ser remitida conjuntamente con la respectiva propuesta de cargo tope y corresponder al tráfico cursado durante los meses de enero a diciembre del año anterior a dicha remisión.”</i></p>	
<p>Comentarios Recibidos</p>	<p>AMÉRICA MÓVIL</p>	<p>1. Sobre el artículo 1 del artículo segundo del Proyecto, relacionado a los cargos de interconexión tope sujetos a diferenciación.</p> <p>Conforme a los argumentos expuestos en la sección A.I.1 del presente documento, solicitamos que el cargo de originación y/o</p>



		<p>terminación de llamadas en la red del servicio público móvil no se encuentre sujeto a la diferenciación propuesta y por lo tanto el Proyecto sea modificado de la siguiente manera:</p> <p><i>“Artículo 1.- Establecer que todas las empresas operadoras que provean las siguientes prestaciones de interconexión, respecto de las cuales se hayan fijado cargos de interconexión tope bajo la modalidad de tiempo de ocupación de la comunicaciones, deben aplicar los cargos interconexión diferenciados que sean determinado por el OSIPTEL:</i></p> <p><i>(i) Acceso a Los Teléfonos Públicos”</i></p> <p>2. Sobre el artículo 4 del artículo segundo del Proyecto, relacionado a la remisión de información de tráfico</p> <p>Con respecto a la información que cada empresa operadora debe remitir a Osiptel para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados establecida en el artículo 4 del artículo segundo del Proyecto, respetuosamente solicitamos que en la norma que finalmente se apruebe, incluya las siguientes <u>precisiones</u>:</p> <p><i>“(i) Tráfico anual en minutos, desagregado de forma mensual, correspondiente a las comunicaciones entrantes a (y salientes de) los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social que utilicen la prestación de interconexión a diferenciar, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de su respectiva red (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión. <u>Este tráfico deberá incluir las comunicaciones entrantes a (y salientes de) los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social de la misma empresa operadora que presenta la información, aunque no se liquiden y paguen de forma explícita cargos de interconexión.</u></i></p> <p><i>(ii) Tráfico anual en minutos, desagregado de forma mensual, correspondiente a las comunicaciones en las que no intervienen teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social y que utilicen la prestación de interconexión a diferenciar, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de su respectiva red (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión. <u>Este tráfico deberá incluir las comunicaciones entrantes a (y salientes de) en las que no intervienen teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social de la misma empresa operadora que presenta la información, aunque no se liquiden y paguen de forma explícita cargos de interconexión.</u></i></p>
<p>Posición del OSIPTEL</p>		<p>Sobre los comentarios a la propuesta de artículo 1 de la Resolución del Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL, nos remitimos a lo expresado sobre de los comentarios al Artículo 1 del proyecto publicado, por lo que se mantiene la aplicación de los cargos diferenciados para la</p>



	<p><i>“Originación y/o Terminación de Llamadas en la Red del Servicio Público Móvil”.</i></p> <p>De otro lado, respecto de lo comentado sobre la propuesta de artículo 4 de la Resolución del Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTTEL, se debe señalar que el objetivo del tráfico a ser presentado es identificar adecuadamente la intensidad en el uso relativo del servicio de interconexión cuyo cargo se desea diferenciar por parte de los operadores urbanos y operadores rurales, con la finalidad de que el operador que brinda dicho servicio mayorista pondere dichos usos, de tal forma que los cargos diferenciados no afecten su nivel de ingreso agregado. En ese sentido, los dos tipos de tráfico que servirán para la ponderación son: (i) el tráfico en donde interviene un operador del servicio de telefonía fija rural (sea el mismo operador que reporta u otro operador) y en donde se utiliza el servicio de interconexión cuyo cargo se desea diferenciar; y (ii) el tráfico en donde no interviene ningún operador del servicio de telefonía fija rural (siendo el operador que interviene en la comunicación, el mismo operador que reporta u otro operador) y en donde se utiliza el servicio de interconexión cuyo cargo se desea diferenciar.</p> <p>Lo que se busca con esta definición de tráficos es que se distinga bien, por cada prestación de interconexión, la cantidad de minutos que es utilizada por los operadores rurales y operadores urbanos, siendo estos incluso los mismos operadores que reportan la información e independiente del pago explícito del cargo de interconexión. En ese sentido, consideramos que la propuesta planteada ya incorpora este fundamento por lo que la propuesta de incluir precisiones no correspondería.</p>
<p>Versión Final Artículo 2</p>	<p>Modificar los artículos 1 y 4 de la Resolución del Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados, con el siguiente texto:</p> <p><i>“Artículo 1.- Establecer que todas las empresas operadoras que provean las siguientes prestaciones de interconexión, respecto de las cuales se hayan fijado cargos de interconexión tope bajo la modalidad de tiempo de ocupación de las comunicaciones, deben aplicar los cargos de interconexión diferenciados que sean determinados por el OSIPTTEL:</i></p> <p>(i) <i>Originación y/o Terminación de Llamadas en la Red del Servicio Público Móvil.</i></p> <p>(ii) <i>Acceso a los Teléfonos Públicos.”</i></p> <p><i>“Artículo 4.- Dentro del procedimiento para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados para cada prestación de interconexión, la empresas operadora debe remitir al OSIPTTEL la siguiente información en soporte electrónico:</i></p> <p>(i) <i>Tráfico anual en minutos, desagregado de forma mensual, correspondiente a las comunicaciones entrantes (y salientes de) los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social</i></p>



	<p>que utilicen la prestación de interconexión a diferenciar, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de su respectiva red (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.</p> <p>(ii) Tráfico anual en minutos, desagregado de forma mensual, correspondiente a las comunicaciones en las que no intervienen teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social y que utilicen la prestación de interconexión a diferenciar, incluyendo aquellas comunicaciones dentro de su respectiva red (v.g. llamadas on net) aun cuando éstas no estén sujetas a liquidación y pago explícito del cargo de interconexión.</p> <p>En ambos casos, la información de tráfico anual debe corresponder al tráfico cursado durante los meses de enero a diciembre del año anterior a la fecha en la que se establecerán los cargos de interconexión diferenciados.</p> <p>Para remitir la información de tráfico anual, las empresas operadoras deben utilizar el formato incluido en el Anexo 2, que forma parte integrante de la presente norma.</p> <p>Cuando la diferenciación de los cargos de interconexión se realice dentro del procedimiento para la fijación o revisión de cargos de interconexión tope, la información a que se refiere el presente artículo debe ser remitida conjuntamente con la respectiva propuesta de cargo tope y corresponder al tráfico cursado durante los meses de enero a diciembre del año anterior a dicha remisión."</p>						
<p>Artículo 3</p>	<p>Modificar el numeral 6 del Anexo 4 – Régimen Sancionador – de la Resolución de Consejo Directivo N° 0038-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados, con el siguiente texto:</p> <p>"(...)</p> <table border="1" data-bbox="624 1361 1430 1700"> <thead> <tr> <th data-bbox="624 1361 703 1395"></th> <th data-bbox="703 1361 1198 1395">INFRACCIÓN</th> <th data-bbox="1198 1361 1430 1395">SANCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="624 1395 703 1700">6</td> <td data-bbox="703 1395 1198 1700">La empresa operadora que – el 28 de febrero de cada año o, si dicha fecha no es un día hábil siguiente – no remita la información de tráfico necesaria para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados por parte del OSIPTEL, incurrirá en infracción grave (artículo 1 del Anexo 1).</td> <td data-bbox="1198 1395 1430 1700">GRAVE"</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...)"</p>		INFRACCIÓN	SANCIÓN	6	La empresa operadora que – el 28 de febrero de cada año o, si dicha fecha no es un día hábil siguiente – no remita la información de tráfico necesaria para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados por parte del OSIPTEL, incurrirá en infracción grave (artículo 1 del Anexo 1).	GRAVE"
	INFRACCIÓN	SANCIÓN					
6	La empresa operadora que – el 28 de febrero de cada año o, si dicha fecha no es un día hábil siguiente – no remita la información de tráfico necesaria para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados por parte del OSIPTEL, incurrirá en infracción grave (artículo 1 del Anexo 1).	GRAVE"					
<p>Comentarios Recibidos</p>	<p>Sin comentarios.</p>						
<p>Posición del OSIPTEL</p>	<p>Se mantiene el texto publicado.</p>						



Versión Final Artículo 3	<p>Modificar el numeral 6 del Anexo 4 – Régimen Sancionador – de la Resolución de Consejo Directivo N° 0038-2010-CD/OSIPTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados, con el siguiente texto:</p> <p>“(…)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 10%;"></th> <th style="width: 70%; text-align: center;">INFRACCIÓN</th> <th style="width: 20%; text-align: center;">SANCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">6</td> <td> <i>La empresa operadora que – el 28 de febrero de cada año o, si dicha fecha no es un día hábil siguiente – no remita la información de tráfico necesaria para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados por parte del OSIPTEL, incurrirá en infracción grave (artículo 1 del Anexo 1).</i> </td> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">GRAVE”</td> </tr> </tbody> </table> <p>(…)”</p>		INFRACCIÓN	SANCIÓN	6	<i>La empresa operadora que – el 28 de febrero de cada año o, si dicha fecha no es un día hábil siguiente – no remita la información de tráfico necesaria para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados por parte del OSIPTEL, incurrirá en infracción grave (artículo 1 del Anexo 1).</i>	GRAVE”
	INFRACCIÓN	SANCIÓN					
6	<i>La empresa operadora que – el 28 de febrero de cada año o, si dicha fecha no es un día hábil siguiente – no remita la información de tráfico necesaria para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados por parte del OSIPTEL, incurrirá en infracción grave (artículo 1 del Anexo 1).</i>	GRAVE”					

COMENTARIOS GENERALES

AMÉRICA MÓVIL	<p><u>I. Implementación de Medidas de Control del By-pass ilegal de tráfico.-</u></p> <p>Nuestra representada ha expresado en anteriores oportunidades los defectos y problemas que puede ocasionar la imposición de cargos de interconexión diferenciados tal como se ha propuesto en el Proyecto; en esta ocasión queremos volver a reiterar y enfatizar uno de los principales problemas que causa la aplicación de cargos diferenciados para operadores rurales y no rurales (urbanos): el fuerte incentivo que existe por parte de los operadores rurales u otros operadores no rurales para realizar by-pass ilegal de tráfico.</p> <p>En términos simples, lo que el proyecto propone es que para la llamadas originadas en un operador móvil y terminadas en un operador rural y viceversa, el operador rural pague un valor inferior del cargo de interconexión (valor que se cobraría a cualquier otro operador no rural). Este esquema de cargos diferenciados incentiva claramente la ineficiencia económica, debido a que promueve la subvención de una categoría de empresas hacia otras.</p> <p>Adicionalmente, entendemos que este esquema de cargos diferenciado puede ocasionar una grave distorsión en el funcionamiento del mercado, debido a que genera todas las condiciones para incentivar fuertemente la implementación de by-pass ilegal de tráfico. Ello genera especial preocupación pues, mientras otras autoridades en el mundo están adoptando medidas para sancionar y desincentivar el bypass ilegal de tráfico, con esta iniciativa se podría estar incentivándola.</p> <p>Al respecto, cabe resaltar que en caso se apruebe la modificación del ratio de diferenciación “Ψ” propuesta en el numeral 5.2 del artículo primero del Proyecto, el incentivo a implementar by-pass ilegal de tráfico se agravaría aún más pues el diferencial entre el cargo urbano y rural se incrementaría sustancialmente pasando de 68% con la</p>
--------------------------	---



metodología actual a 98% con la metodología propuesta en el Proyecto tal como se puede observar en el cuadro 1 de la sección de la sección A.1.3 del presente documento.

Por ejemplo, de acuerdo a la estimación realizada en dicho cuadro para la diferenciación del cargo de interconexión por originación y/o terminación móvil, con la metodología propuesta en el Proyecto un operador rural pagaría a nuestra representada un cargo de USD 0.00103 por minuto y al mismo tiempo, un operador no rural ya sea de la red de servicio fijo, móvil o de larga distancia internacional que se interconecta con nuestra representada pagaría un cargo de USD 0.01760 por minuto, es decir, que el cargo aplicado al operador rural sería 94% menor que el valor aplicado al operador urbano.

De esta manera, debido a la diferencia existente entre los cargos, cualquiera de los operadores no rurales que se interconecta con nuestra representada, se puede ver fuertemente incentivado a establecer algún tipo de acuerdo de interconexión de tránsito ilegal con un operador rural con el fin de terminar el tráfico en la red de servicio móvil de nuestra representada; o en su defecto implementar algún tipo de enmascaramiento que le permita obtener el cargo rural.

Con el fin de evitar esta grave situación, la resolución que finalmente se apruebe, debe especificar y enfatizar que en ningún caso cualquier operador sea rural o no rural, podrá colocar o reemplazar el número real de origen de una llamada, por un número perteneciente al plan de numeración del servicio de telefonía rural o similar, ni enmascarar números, enviar números "neutros" o realizar acciones similares; esto con el fin de aprovechar el menor valor del cargo rural respecto del cargo urbano. Esto incluye a las llamadas de origen internacional, las cuales deberán mantener el número de origen de la comunicación enviado por la red internacional.

Por otro lado, es importante mencionar que existen otras formas posibles de realizar by-pass ilegal de tráfico, por ejemplo, cuando un operador adquiere un conjunto de líneas telefónicas de otro operador con el propósito de utilizar el volumen de minutos promocionales con el fin de interconectar sus redes y evitar el pago de los cargos de interconexión. Al respecto estimamos que existe un importante volumen de tráfico rural, el cual se registra como tráfico on-net que aún no es posible identificar, debido al bypass ilegal podrían estar realizando ciertos operadores rurales u otros, consideramos muy importante que el regulador tenga conocimiento de esta situación a fin de poder tomar las medidas correctivas al respecto, y las previsiones pertinentes para la determinación final de los cargos interconexión diferenciados.

Entendemos que de implementarse el esquema propuesto en el numeral 5.2 del artículo primero del Proyecto, se estaría incrementando el incentivo para el by-pass ilegal de tráfico al adoptar una política de cargos de interconexión que incrementa diferencial urbano rural y que poco tienen que ver necesariamente con criterios de eficiencia económica. En ese sentido previendo que la implementación del esquema de cargos de interconexión diferenciados incentivará el by-pass ilegal de tráfico, es necesario hacer especial énfasis en lo establecido por el Decreto Supremo N° 003-2007-MTC que incorporó el título I: "Lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios de telecomunicaciones en el Perú" al Decreto Supremo N° 020-98-MTC (en adelante Los Lineamientos), según el cual en el numeral 2 de su artículo 9°, se establece literalmente que:

"el OSIPTEL emitirá las normas pertinentes para evitar el arbitraje de tráfico y que el incumplimiento de esta condición esencial se sujeta a las sanciones máximas que correspondan"



	<p>A pesar que el Organismo regulador ha sostenido que bajo las Resoluciones de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL y N° 038-2010-CD/OSIPTEL se ha establecido de manera específica las disposiciones normativas para asegurar la correcta implementación de los cargos diferenciados; consideramos que aún queda pendiente por parte de OSIPTEL la reglamentación y normativa pertinente y ESENCIAL a la que aluden Los Lineamientos a fin de evitar sistemáticamente el arbitraje y bypass ilegal de tráfico. Por ello, nuestra representada solicita muy respetuosamente a OSIPTEL que en más breve plazo posible se aprueben y establezcan las reglas normativas que, de manera formal y expresa, refuercen la prohibición de conductas que generen la evasión de los cargos de interconexión, conforme a lo explicitado e impongan penalidades muy severas (sanciones máximas) a aquellos operadores que realicen prácticas ilegales de tráfico que aprovechen la existencia de cargos de interconexión diferenciados y cualquier otro tipo de by-pass ilegal.</p>
<p>TELEFÓNICA DEL PERÚ</p>	<p>1. La necesidad e importancia de la “Evaluación Posterior de la Regulaciones” para el desarrollo del mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social.</p> <p>El origen de un marco regulatorio (regulación) se justifica ante la existencia de fallas de mercado y/o velar por el interés público. Para ello es necesaria la evidencia relevante sobre la existencia de un problema que la regulación intenta solucionar.</p> <p>En tanto ello se plantea de manera ex ante, los retos y/o riesgos que afronta la regulación son muchos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limitada información y posibilidad de predicción que generan un riesgo sobre si la regulación funcionará o no. - Riesgo en el uso de estimaciones sobre lo que se espera sean los impactos de las regulaciones, los mismos se pueden sobrestimar o subestimar. - Invertir en recursos (tiempo y dinero) públicos y privados que no tendrían los retornos positivos esperados. - Afectación de la “discrecionalidad” del regulador para tomar medidas urgentes por posible manipulación política. <p>Esto implica en un inicio que el marco regulatorio cuando es propuesto esté dotado de racionalidad, en el entendido que debido a la generación de costos a los agentes en la sociedad, a razón de que modifican y/o restringen el comportamiento o conducta de los mismos, estos costos deben ser menores a los beneficios que se espera genere dicho marco en el bienestar social.</p> <p>Sumado a ello, pero no menos importante, cuando la regulación ya exista, la misma sea sometida a una evaluación retrospectiva o “Evaluación Posterior” que permita identificar si dicha regulación necesita ser modificada, sustituida o eliminada, según el impacto que ha generado en los mercados.</p> <p>La “Evaluación Posterior”, como lo indica Coglianese (2013), implica:</p> <p><i>“(…) mirar hacia atrás para ver si es que la regulación ha funcionado como fue planteada (...), <u>entendiendo la palabra “funcionar” como la situación en la que existe alguna mejora en las condiciones del mundo como consecuencia de la intervención regulatoria</u>”</i></p> <p>[EL RESALTADO ES NUESTRO]</p>



Lo indicado es de mucha relevancia, sobre todo en un contexto con objetivos de mejorar la calidad regulatoria como el que viene afrontando el PERÚ, debido a que cuando se plantea el marco regulatorio, los reguladores utilizan supuestos y predicciones para entender los impactos de lo que están proponiendo. Es decir, se encuentran ciegos respecto a lo que pasará a futuro con la propuesta regulatorias que se están implementando.

Los principales beneficios y/o atributos de tener políticas de “Evaluación Posterior” son los siguientes:

- Monitoreo de resultados de la implementación de la política regulatoria.
- Uso de información real (no supuestos ni predicciones).
- Complementa la evaluación sobre lo que se esperaba de la regulación realizada de manera ex ante.
- Es la mejor manera de verificar si es que la regulación debe ser modificada, eliminada o debe continuar.

1.1. Importancia de contar con una política de “Evaluación Posterior” de las regulaciones sobre la calidad regulatoria de las propuestas del regulador.

No contar con una política de “Evaluación Posterior” de las regulaciones implementadas resta en el objetivo de mejorar la calidad regulatoria, pues no se puede identificar:

- Si la regulación cumplió su propósito.
- Qué factores han influido en el cumplimiento de la regulación.
- Cuáles fueron los resultados que se han obtenido con la implementación de la regulación.
- Si los resultados obtenidos han sido consecuencia directa de la existencia de la regulación.
- Cuáles han sido los costos y los beneficios en los que se han incurridos para implementar la regulación.

Elo, no permite determinar la conveniencia, eficiencia y/o efectividad de la política regulatoria implementada, sumado a que afecta la rendición de cuentas y transparencia, aspectos que forman parte inherente del ciclo regulatorio de generación de regulaciones de calidad.

Ante la ausencia de una “Evaluación Posterior”, no se verifica que las regulaciones planteadas cumplan con lograr los cambios en el bienestar que se pretendía. No se lograría identificar si las regulaciones planteadas fueron efectivas, eficientes, coherentes y hubo cumplimiento de las mismas.

Al respecto, en el “Proyecto Normativo que modifica: (i) la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTTEL, que aprueba los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social; y (ii) la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTTEL, que aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados” (en adelante, “Proyecto de modificación de cargos diferenciados”, no se ha podido observar en el informe que sustenta el referido Proyecto² alguna evaluación acerca de:

- Si los objetivos de la política de cargos diferenciados se cumplió.

² Informe N° 00164-GPRC/2017.



- Ante el no cumplimiento, cuál es la razón por qué no se cumplió.
- Es necesaria alguna modificación, sustitución, o la eliminación (desregulación) de la actual política de cargos diferenciados,
- Cuáles han sido los costos y beneficios de implementar la política de cargos diferenciados, etc.

1.2. Sobre el análisis de los resultados de la implementación de una política regulatoria de cargos diferenciados en beneficio de las áreas rurales y lugares de preferente interés social

Es importante notar que de la revisión del informe³ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, no es posible determinar si los objetivos que se plasmaron en la política de cargos diferenciados en el año 2010, son relevantes y han sido satisfechos.

Así, no hay evidencia de que se haya realizado un Evaluación Posterior acerca de la regulación cargos diferenciados y si ello ha tenido algún acierto o desacierto en el desarrollo del mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y lugares de preferente interés social:

Como indica Osborne y Gaebler (1992):

“Si no mides resultados, no puedes distinguir entre éxito o fracaso”

Dicho ello, consideramos importante que en el informe que sustente la resolución final que cambie el escenario actual de la política regulatoria de cargos diferenciados se evalúe y evidencie de forma relevante si a partir de dicha regulación se ha podido cumplir con los objetivos que la sustentaron.

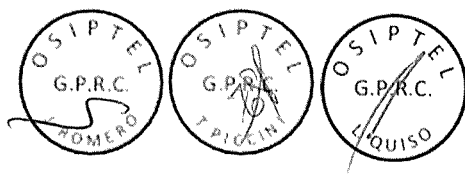
Esto es, según el informe N° 00164-GPRC/2017, la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados tienen por objetivos principales:

- Promover el desarrollo del servicio telefónico (modalidad de teléfonos públicos y de abonado) en áreas rurales y lugares de preferente interés social, reduciendo los costos de interconexión para dichos servicios a través de la aplicación de cargos diferenciados.
- Incentivar el incremento de las comunicaciones (entrantes y salientes) donde intervenga un operador rural, dinamizando dicho segmento de mercado y fomentando la expansión de la última milla en áreas rurales; y
- Coadyuvar a la reducción de la pobreza y a la mayor inclusión socioeconómica de las personas en áreas rurales y lugares de preferente interés social.

Esto sería un paso previo y muy importante para plantear modificaciones o eliminaciones en la actual política de cargos diferenciados, pues permitirá direccionar los esfuerzos regulatorios hacia regulaciones que tengan un real impacto en eficiencia y eficacia.

En principio, de lo que se puede observar de los gráficos incluidos en el informe N° 00164-GPRC/2017, es que el uso de las telecomunicaciones del servicio telefónico (modalidad de teléfonos públicos y de abonado) en zonas rurales y lugares de preferente interés social, quienes son las beneficiarias de la diferenciación rural de los cargos de interconexión, se ha venido reduciendo drásticamente en términos de tráfico, siendo la situación actual una muy diferente a la existente en el 2010.

³ Ibid.



De la misma forma, el porcentaje de hogares en áreas rurales que tienen teléfono fijo se ha reducido en el periodo comprendido entre el 2010 y el 2015⁴, periodo en el que se ha implementado la actual política de cargos diferenciados, reduciéndose de 2.1% a 1.6% la cantidad de hogares, respectivamente.

Esto es el resultado del actual contexto de mercado de las telecomunicaciones en el Perú, donde las comunicaciones fijas han sido sustituidas por las comunicaciones móviles a través de la creciente penetración del servicio de telefonía móvil.

Respecto a ello, es de importante necesidad solicitar respetuosamente al regulador realice una “Evaluación Posterior” de la actual política regulatoria de cargos diferenciados, en relación al cumplimiento de sus objetivos para determinar la eficacia, eficiencia, coherencia y cumplimiento de la misma, siendo importante se haga dicha evaluación de forma previa a plantear cualquier modificación normativa/regulatoria a la actual política regulatoria. Ello, en aras de contribuir al objetivo país de mejorar la calidad regulatoria del marco regulatorio existente.

Solicitamos se incluya en dicha evaluación las variables y/o indicadores de medición del cumplimiento de los objetivos de la política de cargos diferenciados, así como cuáles han sido los costos y beneficios de la implementación de la misma desde que se implementó por primera en el 2010 (p.e. ¿cuáles han sido los impactos del ahorro generado por los cargos diferenciados en el desarrollo de las telecomunicaciones rurales?).

Adicional a ello, es importante que el regulador analice y evalúe el impacto de diversas variables (no relacionadas con la política de cargos diferenciados) que también vienen afectando el ahorro e incrementando los costos de los operadores rurales, no compatibles con las fallas de mercado que el regulador busca reducir, tales como son: el número de multas y/o obligaciones regulatorias excesivas, entre otras variables, las cuales no permiten al operador rural continuar con el despliegue de infraestructura, a fin de incrementar cobertura y número de conexiones, mejorar calidad del servicio; lo cual sumado a las dificultades técnicas que surgen en el despliegue de infraestructura en un área rural, que como es de conocimiento del regulador es más compleja que en el área urbana, incrementan la complejidad del desarrollo de las telecomunicaciones en zonas rurales.

2. La importancia de una correcta identificación y evidencia relevante del PROBLEMA en el mercado de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social que incrementa la eficiencia y eficacia en la implementación de políticas regulatorias.

La correcta identificación del problema es un paso importante presente en la elaboración de políticas públicas, su correcto planteamiento e identificación permitirá la evaluación de las soluciones más acertadas al mismo, a fin de reducir las brechas y/o mejorar el bienestar social que se busca alcanzar a través de la aplicación de este tipo de políticas. Al no efectuar un correcto planteamiento del problema, la eficacia de la política económica se verá reducida o será casi nula.

Al respecto, en la “Exposición de Motivos” del informe, el regulador señala que la problemática actual identificada que motiva la elaboración de la modificación en la normativa actual es la siguiente:

⁴ Gráfico N° 03 y Cuadro N° 01 del Informe N° 00164-GPRC/2017.



- “
- *El ahorro rural generado por la diferencia de algunos cargos de interconexión, no justifica los costos involucrados que los administrados incurren en el procedimiento anual de diferenciación de cargos, y en los procesos de liquidación mensual.*
 - *La discrepancia provocada entre operadores por la liquidación de cargos de interconexión diferenciados se aleja del criterio definido en la regulación específica que determinó el cargo de interconexión tope (cargos de interconexión diferenciados NO RECÍPROCOS que corresponden a cargos de interconexión tope RECÍPROCOS).*
 - *Necesidad de un Ratio de Diferenciación que considere un “indicador de acceso” que refleje de manera más cercana la brecha que se desea cerrar con la aplicación de cargos de interconexión diferenciados, considerando que ahora OSIPTEL dispone de fuentes primarias de información (“Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones – ERESTEL llevada a cabo por el OSIPTEL).”*

Acorde a lo señalado por el regulador, la problemática actual se encuentra resumida básicamente en los 3 puntos antes mencionados y la misma está relacionado con el nivel de ahorro generado a los operadores rurales y las discrepancias generadas en el proceso de liquidación de los referidos cargos diferenciados, siendo que el incremento del ahorro del operador rural coadyuvará a cerrar la brecha de “acceso rural”, siendo esto último lo que se persigue.

En contraste con lo anterior, consideramos que el problema señalado en el proyecto bajo comentarios no ha sido claramente definido e identificado en su relación con ser un aspecto restrictivo del crecimiento de la telefonía en las zonas rurales o de preferente interés social (falla de mercado); pues lo que se indica hace sólo referencia a la problemática de la metodología vigente de cargos diferenciados.

En ese sentido, darle solución al mismo no necesariamente coadyuvará al cumplimiento de los objetivos de política pública inicialmente planteados (siendo que según lo señalado en el informe⁵ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, los objetivos de política pública siguen siendo los mismos). Respecto a ello, cabe preguntarse si el problema realmente es la reducción del ahorro de las empresas rurales, y si incrementar dicho ahorro solucionará la brecha rural y con ello permitir el desarrollo del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social.

Asimismo, en relación a los objetivos de política pública relacionados con la diferenciación de cargos, planteados por el regulador en el 2010, sugerimos respetuosamente al regulador que los mismos sean definidos de forma más específica en relación a lo que se persigue. Ello ya que no existe claridad respecto a lo que se busca respecto al desarrollo del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social: ¿niveles de cobertura, número de accesos rurales, mayor duración de llamadas con origen y/o destino rural, etc.?

Sobre el particular, consideramos importante que el regulador realice un análisis más exhaustivo de la falla de mercado que busca corregir y si todos los objetivos de política pública planteados en el 2010 deben seguir siendo válidos hoy. Al respecto, habría que analizar también si en la actualidad es necesario incrementar el número, duración y tráfico de llamadas

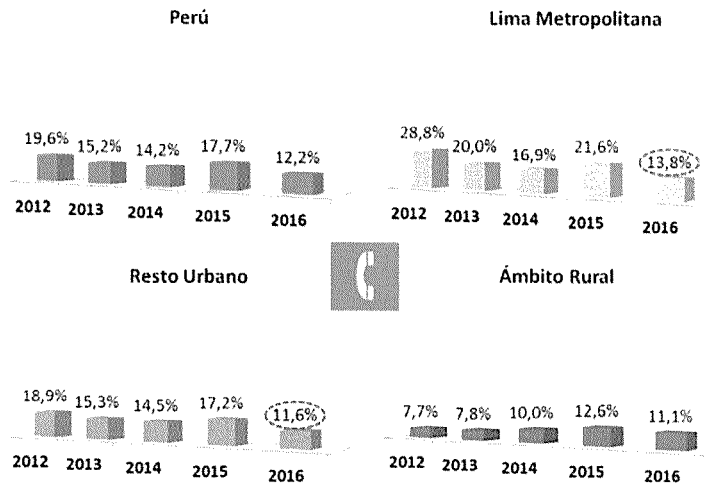
⁵ Informe N° 00164-GPRC/2017.



con origen y/o destino rural, en un contexto en el que, como bien señala el regulador, la telefonía móvil ha venido sustituyendo gran parte el uso de la telefonía rural.

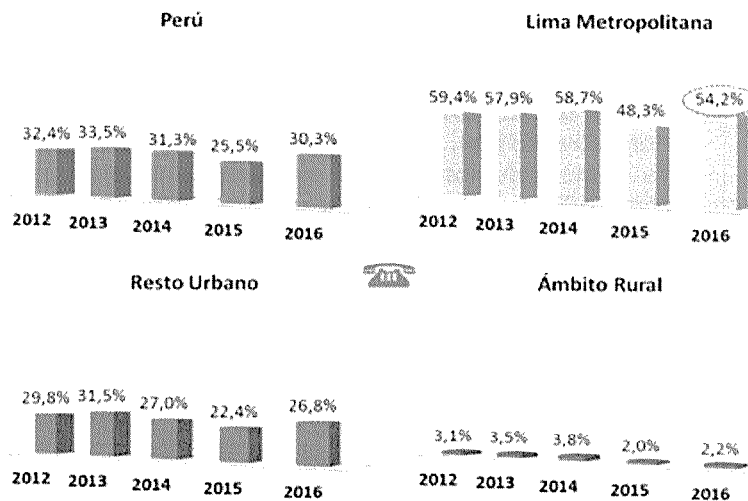
Al respecto, según la ERESTEL 2016, el nivel de acceso de personas que usan TUP rural es de 11.1%, mientras que el nivel de acceso de personas a la telefonía móvil en el ámbito rural es de 67.5%. Asimismo, mientras que el número de hogares con acceso a telefonía fija rural en el 2016 es de 2.2% (decreciendo en el tiempo), el número de hogares con acceso a la telefonía móvil en el ámbito rural es de 91.5%. Ello muestra que el acceso de la telefonía móvil al 2016 es más de 4 veces mayor que la telefonía fija rural en las modalidades de abonado y TUP:

Gráfico 1.
Perú: Personas que Usan el Teléfono Público, según Ámbito Geográfico 2012-2016



Fuente: ERESTEL

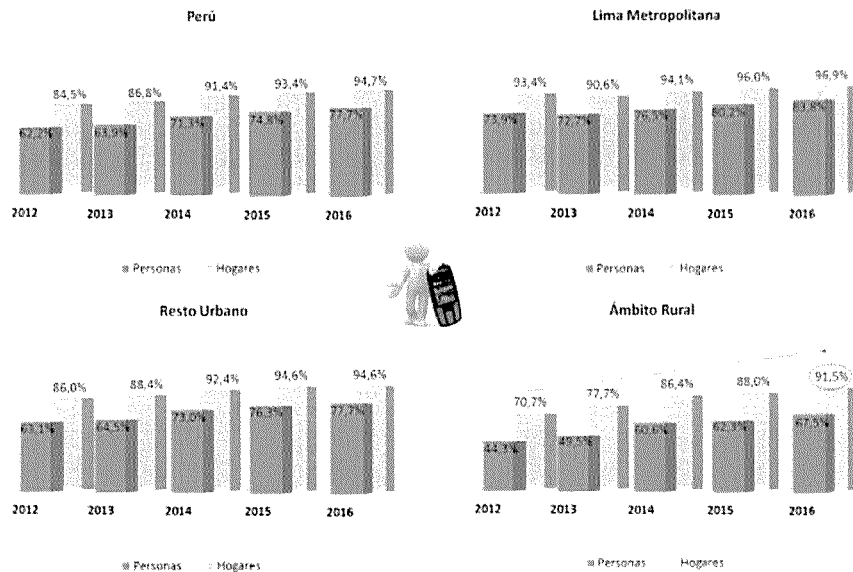
Gráfico 2.
Perú: Hogares con Acceso a Telefonía Fija según Ámbito Geográfico, 2012-2016



Fuente: ERESTEL



Gráfico 3.
Perú: Acceso a Telefonía Móvil según Ámbito Geográfico, 2012-2016



Nota: Pregunta realizada a todas las personas de 12 años de edad o más.
Fuente: OSIPTEL - Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL), 2012-2016.
Elaboración: GPRC - OSIPTEL.

Fuente: ERESTEL

Finalmente, como ya lo hemos mencionado anteriormente, el Proyecto de modificación de cargos diferenciados hace énfasis en el incremento del ahorro de los operadores rurales, a fin de que estos puedan ser más rentables o puedan realizar un mayor número de inversiones. Al respecto, respetuosamente manifestamos que a nuestra consideración, un tema a incluir en el análisis, es si bajo el contexto actual, el marco regulatorio debe estar enfocado a buscar la rentabilidad del servicio de telefonía fija rural (en un contexto de competencia, en el que existen servicios sustitutos como la telefonía móvil que ha venido incrementando su cobertura a ratios mayores que la telefonía fija, con mejores y más servicios) o si en todo caso, la política regulación debería estar dirigida al acceso universal a través de proyectos subsidiados vía el FITEL.

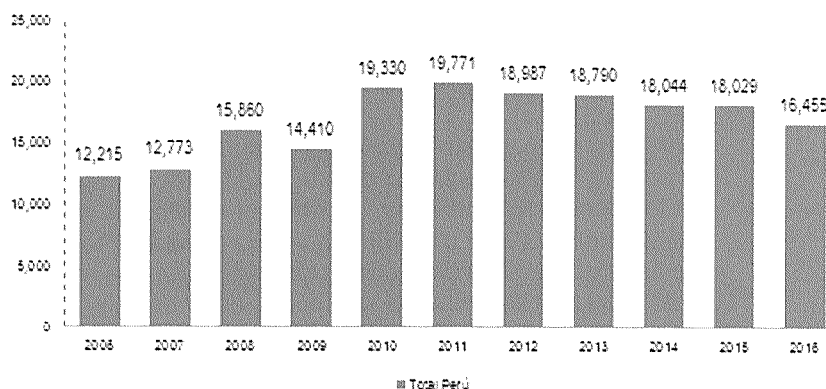
3. Limitar las ALTERNATIVAS de solución sólo a analizar la necesidad de modificar la normativa actual, puede sesgar la discusión, en tanto asume que la misma - per se - ya viene solucionando el supuesto problema existente y por ello, no puede ser eliminada.

En línea con lo anteriormente expuesto, solo se ha analizado la alternativa de mantener o realizar algún cambio en la metodología de diferenciación de cargos de interconexión, no analizándose propuestas diferentes a la misma.

Al respecto, como bien ha demostrado el regulador en el informe⁶ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, los indicadores de desempeño (líneas, tráfico originado e ingresos) de los operadores vienen mostrando una tendencia decreciente. A continuación se pueden observar algunos indicadores adicionales sobre TUP rural, en línea con lo antes expuesto.

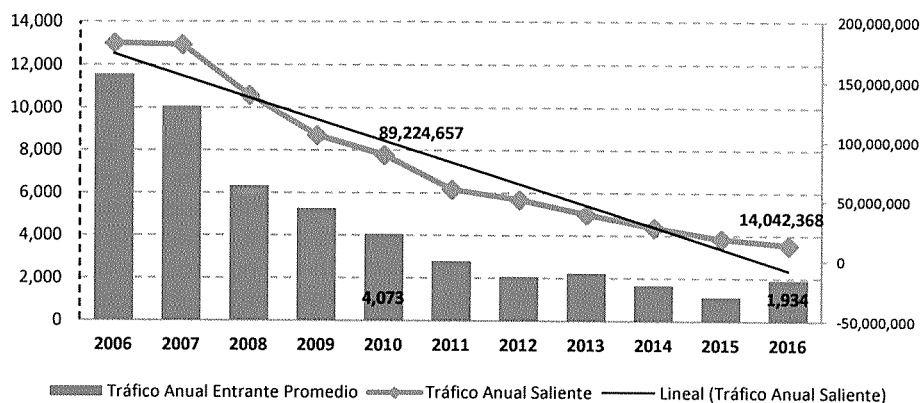


Gráfico 4.
Cantidad de teléfonos públicos rurales (2006-2016)



Elaboración propia
Fuente: OSIPTEL

Gráfico 5.
Tráfico anual entrante y saliente TUP Rural (2006-2016)



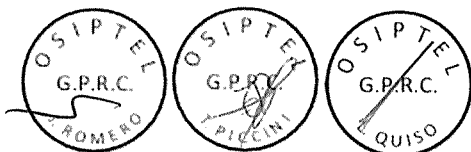
Elaboración propia
Fuente: OSIPTEL

Como se puede notar de los gráficos anteriores, la política de diferenciación de cargos no ha tenido un real impacto en detener el decrecimiento del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social. Respecto a ello, en este contexto cabe la pregunta acerca de si el regulador debería evaluar otro tipo de políticas distintas a la diferenciación de cargos en las zonas rurales (p.e. reducir los costos/obligaciones en zonas rurales impuestos por el regulador).

Asimismo, según lo indicado en el informe⁷ que sustenta el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, al 2017 las cuatro (4) principales operadoras rurales actualmente presentan cobertura de teléfonos de uso público (TUPs) en 1,459 localidades rurales adicionales a las atendidas por el FITEL, esto es el 1.5% del total de localidades rurales en el país, frente a las 10,200 localidades cubiertas por proyectos FITEL (10.5% del total de localidades rurales). Ello demuestra también que para los objetivos de implementar

⁶ Informe N° 00164-GPRC/2017.

⁷ Informe N° 00164-GPRC/2017.



políticas de acceso universal en zonas rurales y de preferente interés social, es el Estado, a través de FIDEL, quien viene siendo más eficaz que la política de cargos diferenciados.

Ante ello, restringir el análisis a la modificación de la norma de cargos diferenciados, a nuestra consideración implica reducir el margen de discusión sobre qué es lo que realmente enfrentan los operadores en los mercados de telecomunicaciones rurales.

Por el contrario, existe el riesgo de que al aprobar la propuesta y por ende, decidir mantener la política de diferenciación de cargos, lo único que se genere es una reducción de ingresos de los operadores urbanos, sin obtener resultados relevantes en el desarrollo del mercado de telefonía fija en zonas rurales y de preferente interés social; ello debido a que, la política de cargos diferenciados (con independencia de la modificación propuesta) resulta más en costos que en beneficios sobre el bienestar social.

En ese sentido, respetuosamente solicitamos a OSIPTEL que, bajo el supuesto negado de la existencia de un problema, evalúe otras alternativas/opciones de solución que ahonden en eficacia y eficiencia, ampliando el análisis más allá de la modificación o no de la norma.

4. Análisis de la propuesta de modificación normativa.

- **Modificación de cantidad de cargos:**

Según lo indicado en el proyecto bajo comentarios, la diferenciación de cargos realizada actualmente, incrementa los costos administrativos de las empresas del sector urbano.

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, en el escenario actual, la política de diferenciación de cargos no estaría generando los beneficios esperados. En dicho contexto, respetuosamente se solicita que se tome la decisión de eliminar la política de diferenciación de cargos, basándose en que la diferenciación de cargos vigente no solo genera costos administrativos, sino una reducción de ingresos de operadores urbanos, los mismos que siguen subsidiando a los operadores rurales sin observar resultados “evidentes” como ya se ha advertido. Es decir, la política de cargos diferenciados está generando más costos que beneficios.

- **Mantener consistencia regulatoria:**

En la actualidad no se cumple la consistencia de ingresos neutrales (considerando tráfico del año anterior o el del año en curso) que prevé la metodología; ante ello, solicitamos que este aspecto sea resuelto por el regulador.

En el supuesto negado de continuar con una política de diferenciación de cargos, en el contexto actual de una tendencia en los cargos de interconexión hacia una reciprocidad de los mismos entre todos los operadores, el considerar un tráfico agregado (acumulado) en dicho contexto coadyuva en la consistencia entre la política de reciprocidad de los cargos tope y la diferenciación de cargos urbano y rural.

Ante ello, de continuar con la política de diferenciación de cargos, se propone respetuosamente que el regulador someta a evaluación y comentarios algún mecanismo regulatorio de ajuste para lograr la consistencia de ingresos neutrales que actualmente no se está dando.



- **Considerar un ratio de diferenciación:**

El regulador a partir de las políticas que afectan a las zonas rurales y de preferente interés social tiene como objetivo tender a cerrar las brechas de comunicaciones en las zonas rurales. Esto debería ser tomando en cuenta de forma independiente a cuál sea el servicio que ayude a ello.

Al enfocarse en cerrar sólo la brecha del servicio de telefonía fija entre las zonas urbanas y rurales, se estaría limitando el espectro de opciones que permiten brindar acceso universal a los servicios de comunicaciones en las zonas rurales y de preferente interés social.

La existencia de un ratio entre zonas urbanas y rurales limitaría el nivel de acceso a los servicios de comunicaciones en zonas rurales al nivel de acceso de los servicios de comunicaciones en zonas urbanas. Ello tendría como escenario máximo de que el ratio propuesto llegase a ser uno (1), sin embargo, ello no significaría que se ha cerrado la brecha de comunicaciones en las zonas rurales y de preferente interés social.

Ante ello, el proponer un ratio de diferenciación urbano y rural no permitiría cerrar la brecha de comunicaciones de estas últimas, siendo además que el ratio entre el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía fija en el ámbito urbano y el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía fija en el ámbito rural, subestima la real brecha existente en zonas rurales respecto al acceso a servicios de comunicaciones, ello pues en estas zonas existen otros servicios, como la telefonía móvil, que satisfacen la necesidad o demanda por servicios de comunicaciones.

De continuar con la política de diferenciación de cargos, se propone respetuosamente que el regulador someta a evaluación y comentarios algún otro ratio de diferenciación, como por ejemplo, el ratio entre el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía móvil en el ámbito urbano y el porcentaje de hogares que tienen acceso a la telefonía móvil en el ámbito rural, lo cual permitiría tener un indicador más consistente con las brechas de comunicaciones existentes entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

5. Comentarios a la metodología de ANÁLISIS MULTICRITERIO empleada para elegir las alternativas regulatorias a implementar.

Como es conocido en la literatura especializada en el “Análisis de Impacto Regulatoria” (en adelante, “AIR”) el “Análisis Multicriterio” debe estar situado como última opción en la determinación de cuál es la alternativa regulatoria elegida, ello debido a que esta metodología denota el mayor riesgo de generación de discrecionalidad por parte del regulador en la elección de los criterios (atributos) a evaluar para las alternativas, las ponderaciones para los mismos y las calificaciones para atributos, lo que produce la generación de un riesgo ante una potencial “*falla regulatoria*”. Esta “*fallas regulatorias*” se generan por los sesgos o errores típicos en los que incurren los reguladores al momento de plantear las regulaciones⁸.

Es así, al incluir esta metodología elementos subjetivos, **lo ideal sería su uso por defecto**, en situaciones límite, en donde las decisiones sean muy complejas. En dichas situaciones, la OECD⁹ plantea que los “Análisis Multicriterio”, a fin de dotar de transparencia en la toma de decisiones, **se hacen a partir de un grupo de expertos en el tema, ajenos a los**

⁸ Grabosky (1995).

⁹ OECD (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA).



productores o revisores de la regulación, quienes son los que evalúan las alternativas de forma independiente. Respecto a ello, de usarse esta metodología en última instancia, para evitar los riesgos señalados se hace necesario que el regulador tome en cuenta lo planteado por la OECD.

Respecto a ello, en tanto la existencia de información en el mercado que permita estimar costos y beneficios, sugerimos al regulador respetuosamente aplique metodologías cuantitativas como el “Análisis Costo – Beneficio” para determinar la mejor alternativa regulatoria a elegir, en el supuesto negado de que exista algún problema que tenga que ser solucionado por la regulación.

6. Conclusiones.

- Consideramos importante hacer una evaluación retrospectiva o “Evaluación Posterior” de la política regulatoria de cargos diferenciados que permita identificar si dicha regulación necesita ser modificada, sustituida o eliminada, según el impacto que su implementación ha generado en los mercados en zonas rurales y de preferente interés social.
- El no contar con una “Evaluación Posterior” de las regulaciones no permite determinar la conveniencia, eficiencia y/o efectividad de la política regulatoria implementada, sumado a que afecta la rendición de cuentas y transparencia, aspectos que forman parte inherente del ciclo regulatorio de generación de regulaciones de calidad.
- Consideramos que la problemática (el PROBLEMA) señalada en el Informe N° 00164-GPRC/2017, la cual se intentaría solucionar con el Proyecto de modificación de cargos diferenciados, no ha sido claramente identificada con la existencia de una “falla de mercado” que sea restrictiva para el crecimiento de la telefonía en las zonas rurales o de preferente interés social, pues lo que se ha señalado sólo hace referencia a la problemática de la metodología vigente de cargos diferenciados.
- En el contexto actual de competencia en los mercados de telecomunicaciones, con la existencia de servicios sustitutos como la telefonía móvil que ha venido incrementando su cobertura, con mejores y más servicios, consideramos importante incluir en el análisis, el hecho de que no es eficiente ni eficaz el subsidio que se otorga a los operadores rurales a través de los cargos diferenciados, siendo que en su lugar, la política regulatoria rural debería buscar poner énfasis en reducir regulaciones/obligaciones en los operadores rurales e incentivar el acceso universal a través del rol subsidiario del Estado (subsidios a través de los Proyectos FITEL).
- Bajo el supuesto negado de la existencia de un problema, consideramos que la propuesta regulatoria no debe limitarse a dos (2) alternativas: modificación o no de la norma de cargos diferenciados (en los aspectos detallados en el Proyecto). Se deben proponer, evaluar y someter a comentarios otras alternativas/opciones de solución.
- Consideramos que la política de diferenciación de cargos no estaría siendo consistente en términos de ingresos neutrales, por lo cual se debería someter a evaluación y comentarios algún mecanismo regulatorio de ajuste para lograr la misma.
- Conforme a lo detallado, creemos que el foco de la política regulatoria debe estar puesto en cerrar las brechas de comunicaciones entre las zonas urbanas y rurales, de forma independiente a cuál sea el servicio que ayude a ello. Para tal efecto, el ratio de diferenciación para los cargos diferenciados debe ser uno que permita tener un indicador más consistente con las brechas de comunicaciones existentes entre las



	<p>zonas urbanas y las zonas rurales (p.e. el ratio entre el acceso de hogares al servicio móvil en zonas urbanas y rurales).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El “Análisis Multicriterio” como metodología para determinar la alternativa/opción regulatoria que permita solucionar el problema identificado, de existir, debe estar situado como última opción, ello debido a que está metodología denota el mayor riesgo de generación de discrecionalidad por parte del regulador en la elección de los criterios (atributos) a evaluar para las alternativas, las ponderaciones para los mismos y las calificaciones para atributos, lo que produce la generación de un riesgo ante una potencial “falla regulatoria”. Según la OECD, al incluir esta metodología elementos subjetivos, lo ideal sería su uso por defecto, en situaciones límite, con ayuda de expertos, en donde las decisiones sean muy complejas. • En tanto existe información disponible en el mercado, la cual permite estimar costos y beneficios, consideramos se deben hacer uso de metodologías cuantitativas para determinar la mejor alternativa regulatoria a elegir, en el supuesto negado de que exista algún problema que tenga que ser solucionado por la regulación. • Por último, creemos que la decisión final que sea aprobada, debe aprobar la eliminación de la política de diferenciación de cargos de interconexión, basándose ello en que la diferenciación de cargos actual no solo genera costos administrativos, sino una reducción de ingresos de operadores urbanos, los mismos que siguen subsidiando a los operadores rurales sin observar resultados “evidentes”. Es decir, la política de cargos diferenciados está generando más costos que beneficios sobre el bienestar social.
<p>Posición del OSIPTEL</p>	<p>Respecto del comentario de América Móvil sobre el incentivo al by-pass, cabe indicar que el OSIPTEL ha establecido de manera específica las disposiciones normativas para asegurar la correcta implementación de los cargos diferenciados, tal como se detalla a continuación:</p> <p><u>Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL:</u></p> <p>Aprueba los Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados aplicables en Comunicaciones con Áreas Rurales y Lugares de Preferente Interés Social. Dicha norma define la metodología y criterios que serán utilizados para la diferenciación de cargos de interconexión, y establece las disposiciones para la correcta aplicación de los cargos diferenciados, señalando lo siguiente:</p> <p>“Artículo 2°.- Las empresas operadoras están prohibidas de realizar arbitrajes de tráfico o cualquier otra práctica que derive en la liquidación de un cargo de interconexión que no corresponda con el escenario de llamada efectivamente realizado. Las empresas operadoras que realicen dichas prácticas incurrirán en Infracción Muy Grave.”</p> <p>“Numeral 6. CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIFERENCIACIÓN DE CARGOS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>El cargo rural es exclusivo para aquellas comunicaciones que se originen o terminen en teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social, únicamente en los casos en que las respectivas tarifas al usuario sean establecidas por el operador de dichos teléfonos.</i> • <i>Los operadores de los teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social no podrán liquidar el cargo rural en aquellas comunicaciones en las que únicamente</i>



reciben tráfico de otro operador para transportarlo y entregarlo nuevamente a éste o a un tercero.

- *En ejercicio de sus facultades, el OSIPTEL monitoreará los efectos de la presente norma y mantendrá permanente vigilancia sobre cualquier práctica que afecte el cumplimiento de sus objetivos, a fin de realizar los ajustes complementarios y adoptar las medidas que resulten necesarias, así como evaluar la conveniencia de aplicar la diferenciación a otros cargos no contemplados inicialmente.”*

Resolución de Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL:

Aprueba las Reglas para la Determinación de Cargos de Interconexión Diferenciados. Dicha norma que establece las reglas y el procedimiento aplicable para la aprobación de los cargos de interconexión diferenciados y establece el régimen sancionador aplicable:

“Artículo 8°.- Las empresas operadoras están prohibidas de realizar arbitrajes de tráfico o cualquier otra práctica que derive en la liquidación de un cargo de interconexión que no corresponda al escenario de llamada.”

**“ANEXO 4
RÉGIMEN SANCIONADOR**

...

<i>La empresa operadora que pague los cargos de interconexión rurales en escenarios de llamadas donde no intervienen teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social, incurrirá en infracción muy grave (artículo 8°).</i>	MUY GRAVE
<i>La empresa operadora que cobre los cargos de interconexión urbanos en escenarios de llamadas donde intervienen teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social, incurrirá en infracción muy grave (artículo 8°).</i>	MUY GRAVE

...”

Asimismo, la Resolución de Consejo Directivo N° 061-2017-CD/OSIPTEL, publicada en El Peruano el 11 de mayo de 2017, mediante el cual se establecen los cargos de interconexión diferenciados para diversas prestaciones de interconexión, establece lo siguiente:

“Artículo 2.- Los cargos de interconexión diferenciados que se determinan en la presente resolución se sujetan a las disposiciones establecidas por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2010-CD/OSIPTEL y la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2010-CD/OSIPTEL.

Conforme a dichas disposiciones, la aplicación del cargo rural en los procedimientos de liquidación, facturación y pago es exclusiva para aquellas comunicaciones que se originen o terminen en teléfonos de áreas rurales y lugares de preferente interés social, que correspondan a las líneas del servicio de telefonía fija de abonado o del servicio de teléfonos públicos que utilizan la numeración rural específica establecida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.”



“Artículo 4.- El OSIPTEL monitoreará los efectos de la aplicación de los cargos de interconexión diferenciados establecidos en la presente resolución, y mantendrá permanente vigilancia sobre cualquier práctica que afecte el cumplimiento de sus objetivos, a fin de realizar los ajustes complementarios y adoptar las medidas que resulten necesarias.”

Como se observa, la normativa contempla la prohibición de la referida práctica, la cual se resume como toda acción destinada a liquidar un cargo de interconexión que no corresponda al escenario de llamada efectivamente cursado.

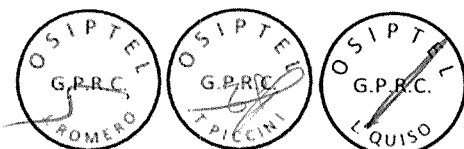
Asimismo, respecto de la solicitud de la empresa de especificar que ningún operador deberá colocar o reemplazar el número real de origen de una llamada, por un número perteneciente al plan de numeración del servicio de telefonía rural o similar, o enmascarar la llamada; se señala que dicha situación ya se encuentra expresamente normada a través del Artículo 43 del Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 134-2012-CD/OSIPTEL.

De otro lado, es importante mencionar que el OSIPTEL, a través de la Gerencia de Fiscalización, tiene entre sus prioridades el asegurar una adecuada supervisión de las disposiciones normativas ya establecidas. Sin embargo, se considera relevante que las empresas, en su calidad de operadores de las redes, puedan establecer paralelamente mecanismos que puedan indicar indicios de posibles malas prácticas, e informarlas al regulador vía los canales correspondientes. En ese contexto, se reitera lo planteado respecto de que siempre ha existido desde su implementación en el año 2010 la posibilidad de que se realice el by-pass; no obstante entendemos que no ha habido casos relacionados con la simulación de llamadas con la finalidad de pagar un cargo rural (cargo menor) cuando en realidad corresponde pagar el cargo urbano (cargo mayor). Debe señalarse que el operador no ha planteado desde la implementación de este mecanismo alguna denuncia formal respecto del uso inapropiado por parte de los operadores rurales y los cargos diferenciados. De otro lado, respecto de la simulación de llamadas on-net, esta mala práctica no es el resultado de la aplicación de los cargos diferenciados. No obstante, el OSIPTEL estará atento a cualquier mala práctica que pretenda favorecer injustificadamente a cualquier operador.

Respecto de los comentarios de Telefónica del Perú sobre la necesidad de realizar un análisis posterior de la normativa de cargos diferenciados que evalúe la necesidad de mantener el presente mecanismo, es preciso señalar que el objetivo del proyecto normativo es afinar la metodología y reglas de aplicación para la determinación de los cargos de interconexión diferenciados, sobre la base de que este mecanismo ha contribuido a la provisión del servicio en las áreas rurales, y no realizar un Análisis de Impacto Regulatorio respecto de la necesidad de mantener la regulación. En ese contexto, el proyecto de modificación publicado parte de la necesidad de la aplicación de dichos cargos y, sobre esa base, analiza y propone opciones de mejora en el mecanismo existente.

En ese sentido, no es el objetivo de este proyecto el pretender sustentar la implementación del mecanismo de cargos diferenciados, dado que este fue sustentado en su oportunidad al momento de emitirse. No obstante, se debe señalar que en aplicación de los nuevos criterios adoptados por el OSIPTEL sobre la base de las mejores prácticas de calidad regulatoria, esta institución tiene previsto el incorporar dentro de sus actividades, las relacionadas con el análisis ex-post de la normativa emitida, lo que incluye al mecanismo de cargos diferenciados.

En efecto, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2017-CD/OSIPTEL, publicado en El Peruano el 11 de enero de 2017, se aprobó la publicación para comentarios del Proyecto que aprueba los “Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL”, que incluye el “Manual de Técnica Normativa” y el “Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria”, con sus



correspondientes formatos. En el proyecto de Lineamiento de Calidad Regulatoria N° 3.6 se señala lo siguiente:

“3.6 La eficacia de las resoluciones normativas y de regulación de precios aprobadas por el OSIPTEL podrá ser evaluada a partir de los dos (02) años de su entrada en vigencia. Para cada caso, el OSIPTEL establecerá el mecanismo de recolección de información que considere adecuado.”

De esta forma, el OSIPTEL tiene previsto el realizar una evaluación ex–post de la normativa emitida. Sin embargo, para fines de la mejora de este mecanismo, se señala que desde la implementación de los cargos de interconexión diferenciados en el año 2010 a la fecha, se observan las siguientes dos tendencias importantes:

- (i) La participación de los distintos cargos de interconexión en la matriz de ahorro para áreas rurales ha cambiado considerablemente; y
- (ii) El nivel del ahorro para áreas rurales se ha venido reduciendo considerablemente, tal como se detallará más adelante.

En esa línea, en el informe respecto del ya implementado mecanismo se señala la existencia de una problemática concreta:

- La importancia de algunos cargos en la matriz de ahorro rural en el periodo que comprende entre el año 2010 y el año 2017 se han modificado considerablemente.
- La evolución de la composición de la matriz de ahorro rural refleja una tendencia en el tiempo hacia una mayor importancia en la contribución al ahorro rural por parte del Cargo de Acceso TUP y al Cargo Móvil.
- Se ha revertido diametralmente la importancia del Cargo de Acceso TUP respecto del Cargo Móvil en la matriz de ahorro rural, con una mayor participación del cargo de Acceso TUP, a pesar de que su tráfico anualmente cursado ha disminuido.
- La contribución de los demás cargos (Cargo Fijo, Cargo TCLDN, Cargo TCL y Cargo APP) en el ahorro rural se ha contraído drásticamente con una tendencia a la baja.
- Se han reducido considerablemente algunos cargos de interconexión tope sujetos a diferenciación, principalmente en el caso del Cargo Móvil y el Cargo Fijo.
- Las fusiones producidas en la industria desde el 2010 a la fecha, ha generado que importantes volúmenes de tráfico ya no liquiden cargos de interconexión.
- En algunos cargos de interconexión se observa una tendencia hacia la reducción de sus tráficos y a la vez la reducción de sus cargos de interconexión tope.

Todo ello pone de manifiesto una problemática en la cual los operadores rurales no pueden maximizar las oportunidades de la política de cargos diferenciados debido a los costos de transacción en que incurren y la menor consistencia regulatoria. De otro lado, existe un costo para los administrados, producto de la implementación de cargos diferenciados, a consecuencia del acopio y procesamiento de la información requerida para efectos del procedimiento anual de diferenciación de cargos, y de los procesos de liquidación mensual de cargos de interconexión diferenciados. Todo ello ha derivado en la emisión del proyecto publicado.

No obstante los objetivos concretos del presente informe y del proyecto normativo que de él se derivan, e independientemente del análisis ex–post que se realizará sobre todo el mecanismo; se pueden señalar algunas consideraciones que ponen de manifiesto la problemática de los operadores rurales en general:

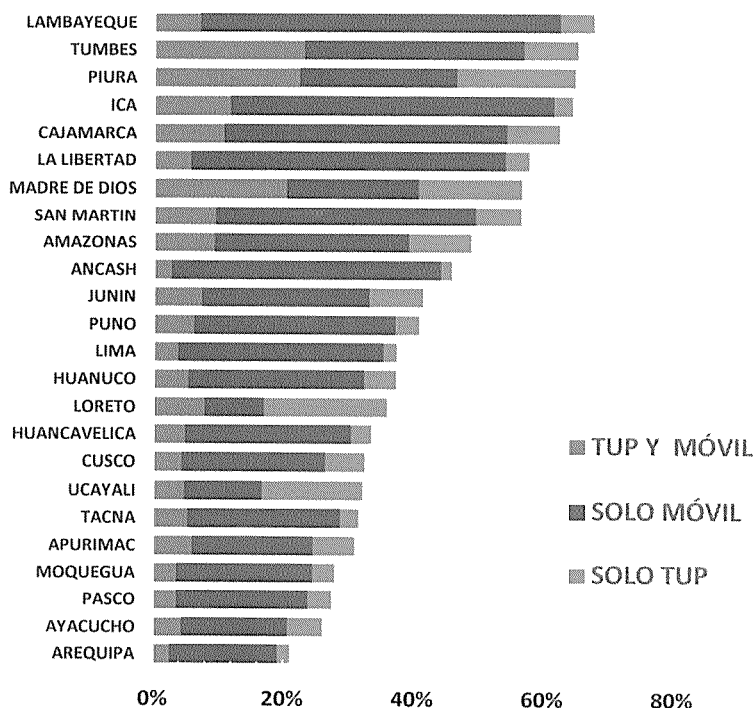
1. Las cifras de cobertura indican que el 6% de localidades rurales solo tiene cobertura del servicio de telefonía de uso público, en tanto que otro 6% comparte esta cobertura con el



servicio de telefonía móvil. Teniendo en cuenta que la cobertura conjunta entre ambos servicios asciende al 40%, se evidencia la exclusión de un amplio porcentaje de localidades rurales a los servicios de telecomunicaciones. Esta situación exige, bajo el principio de acceso universal, la continuidad y mejora de instrumentos de política que promuevan la expansión de servicios de telefonía fija en áreas rurales.

En efecto, el gráfico muestra la cobertura conjunta del servicio de telefonía móvil y telefonía de uso público a nivel departamental. Las barras de color azul muestran el porcentaje de localidades con cobertura del servicio de telefonía móvil y de uso público, que a nivel agregado representan el 6% de localidades rurales. Las barras de color rojo indica el porcentaje de localidades que solo tienen cobertura de telefonía móvil, que representan el 28% del total de localidades; y las barras de color verde indican el porcentaje de localidades que solo tienen cobertura de telefonía de uso público, que a nivel agregado representan el 6% de localidades rurales. Además, se aprecia que los departamentos de Lambayeque, Tumbes y Piura lideran la lista con un nivel de cobertura superior al 64%, mientras que en Arequipa, Ayacucho y Pasco menos del 28% de localidades rurales tiene cobertura de alguno de estos dos servicios.

Cobertura Conjunta de Telefonía Fija de Abonado-Usado Público y Telefonía Móvil, 2017



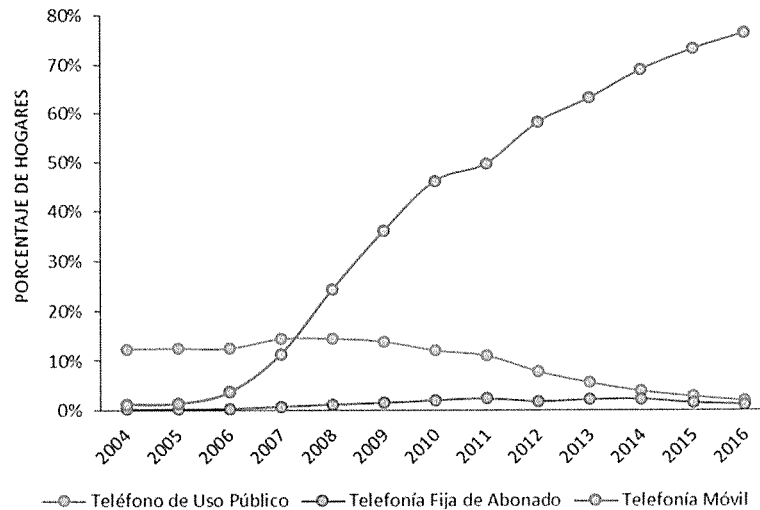
Fuente: FITEL
Elaboración: GPRC-OSIPTEL

- Se encontró que hasta el año 2007, la telefonía de uso público fue el principal servicio de comunicación de voz al que accedían los hogares situados en el ámbito rural siendo posteriormente superado por la telefonía móvil. La tendencia a la baja en el nivel de acceso al servicio telefonía fija de abonado y de uso público en el área rural es continua hasta el año 2016 y no brinda expectativas de recuperación.



Sobre el particular, se observa que la evolución del indicador de acceso, mostrada en el siguiente gráfico, revela que la situación del mercado de la telefonía fija rural en el año 2016 es el resultado de una tendencia caracterizada por la sustitución de la demanda de telefonía fija por telefonía móvil:

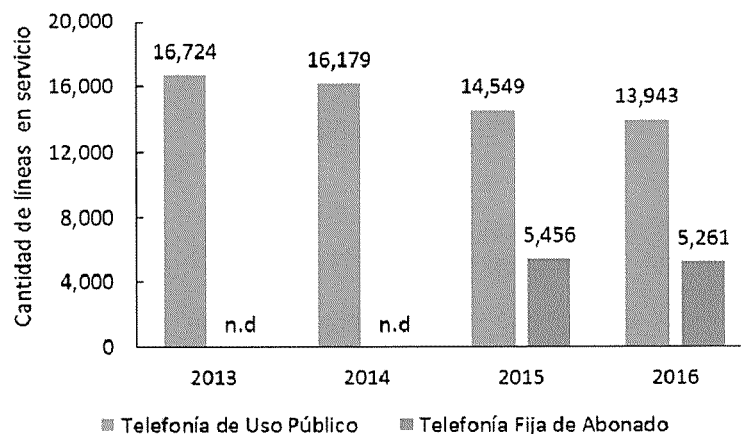
Evolución del nivel de acceso a servicios de telefonía en la zona rural, según tipo de servicio (2004-2016)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)
Elaboración: GPRC-OSIPTEL

- La cantidad de líneas en servicio de telefonía de uso público se redujo en el periodo entre el 2013 y 2016. En el mismo periodo, el tráfico originado en teléfonos de uso público se redujo a una tasa mayor de tal modo que, en el 2016, representó menos de la tercera parte del tráfico registrado en el 2013. Este contexto desfavorable por el que atraviesan las empresas operadoras de telefonía fija rural se manifiesta claramente en la reducción generalizada de los ingresos por tráfico originado que cayeron también en el periodo citado:

Evolución de la cantidad de líneas en servicio (2013-2016)

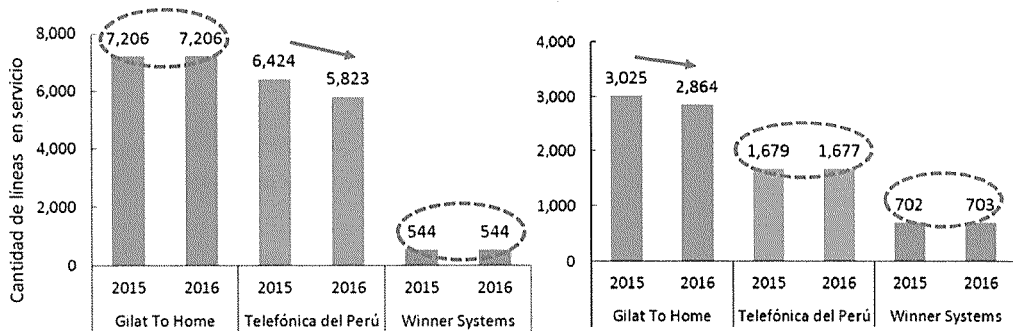


Fuente: OSIPTEL
Elaboración: GPRC-OSIPTEL



En esa línea, el siguiente gráfico muestra que la reducción en la cantidad de líneas de telefonía de uso público del año 2015 al 2016 se debió exclusivamente a la disminución de las líneas en servicio de Telefónica del Perú. No obstante, en el servicio de telefonía fija de abonado, Gilat To Home afrontó la reducción de sus líneas en servicio en tanto que las pertenecientes a Telefónica del Perú y Winner Systems no mostraron grandes variaciones.

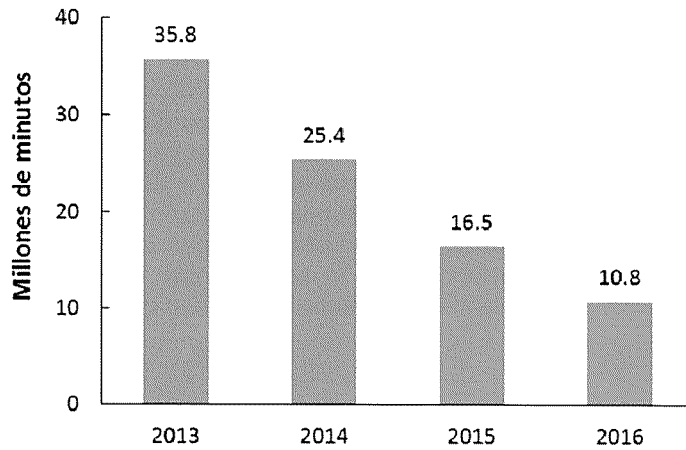
Evolución de la cantidad de líneas en servicio, según operador (2015-2016)
Izquierda: telefonía de uso público. Derecha: telefonía fija de abonado



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: GPRC-OSIPTEL

Entre el 2013 y el 2016 el tráfico originado en teléfonos de uso público se redujo. Cabe señalar que este tráfico originado desde los teléfonos públicos de Telefónica del Perú se redujo a una tasa más alta entre las operadoras rurales.

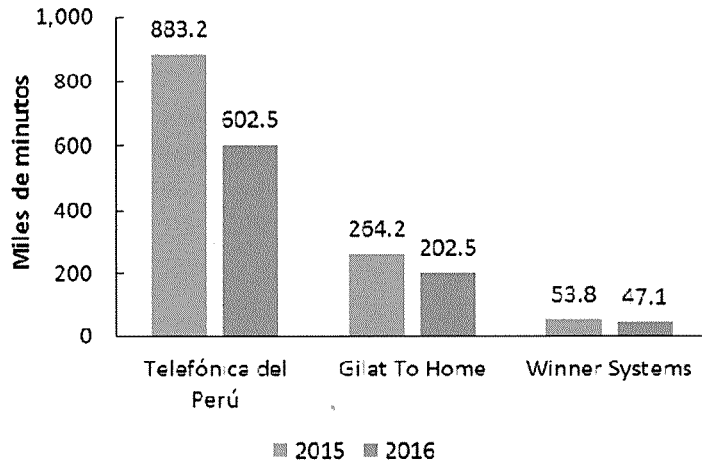
Evolución del tráfico anual cursado desde teléfonos de uso público rural (2013-2016)



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: GPRC-OSIPTEL



Evolución del tráfico mensual promedio cursado desde teléfonos fijos de abonado rural, según operador (2015-2016)

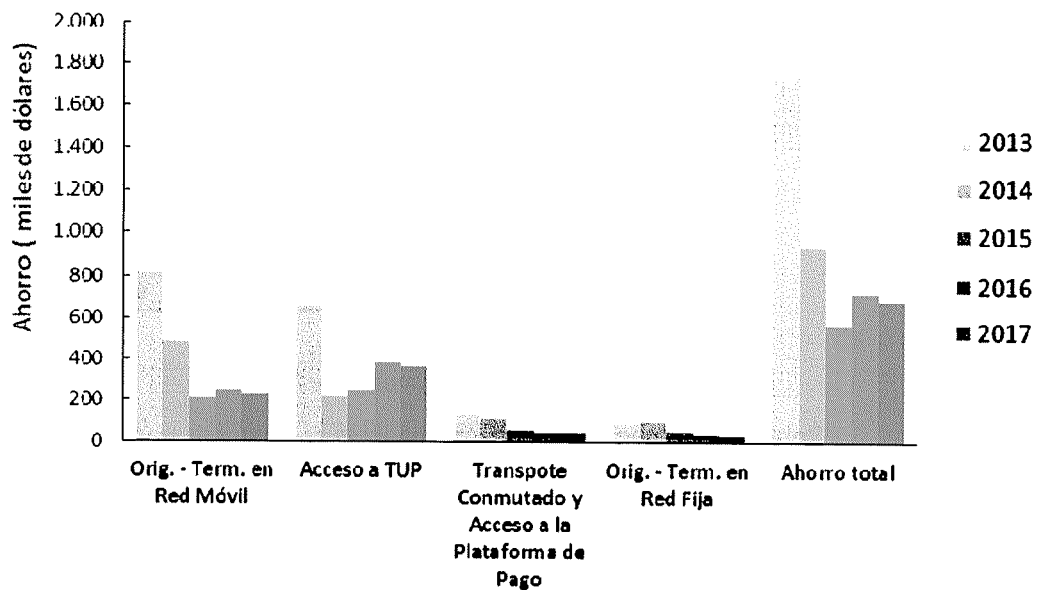


Fuente: OSIPTEL
Elaboración: GPRC-OSIPTEL

4. Las empresas operadoras que brindan servicios de telefonía fija exclusivamente en áreas rurales, como es el caso de Gilat To Home, son más sensibles a sustituciones en la demanda por reducciones de precios de servicios sustitutos o cambios en las preferencias de los usuarios ante la imposibilidad de conservar a sus usuarios cuando estos eligen otra modalidad de comunicación. En este contexto, estas empresas dependen de los ingresos generados por otras líneas de servicios, del fortalecimiento y expansión en zonas no cubiertas con telefonía móvil así como de la participación en proyectos parcialmente subsidiados por el Estado para mantener la sostenibilidad de sus operaciones.
5. La diferenciación de cargos ha asegurado la recuperación de todos los costos económicos eficientes brindando soporte a la sostenibilidad de las empresas operadoras de telefonía rural mediante un considerable ahorro en costos de interconexión al mismo tiempo que ha minimizado las pérdidas de eficiencia en la asignación. En razón de ello, la implementación del mecanismo de cargos diferenciados ha beneficiado a la operación de los operadores rurales. En razón de ello, se hace necesario hacer más eficiente este mecanismo, lo que conlleva a que se analice el ámbito de aplicación del procedimiento de diferenciación, la consistencia regulatoria, los costos de transacción y la mejor estimación de la brecha de acceso que justifica este mecanismo



Evolución del ahorro para los operadores de telefonía rural (2013-2017)



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: GPRC-OSIPTEL

En razón de ello, se hace necesario hacer más eficiente este mecanismo, lo que conlleva a que se analice el ámbito de aplicación del procedimiento de diferenciación, la consistencia regulatoria, los costos de transacción y la mejor estimación de la brecha de acceso que justifica este mecanismo.

Sin embargo, con la finalidad de que haya predictibilidad sobre la evaluación ex-post de la normativa relacionada, se está incorporando un artículo que propone que en el plazo máximo de dos (02) años, la Gerencia de Políticas Regulatorias y Competencia evaluará la necesidad de mantener el mecanismo de determinación de cargos de interconexión diferenciados.

Respecto de los comentarios sobre la modificación de la cantidad de cargos y la recomendación de eliminar la diferenciación de los mismos debido a que no ha generado los beneficios esperados; se debe señalar que, como se mencionó anteriormente, el mecanismo de cargos diferenciados ha contribuido a la sostenibilidad de algunos operadores rurales, operadores que en su mayoría no tendrían la solvencia de aquellas empresas que, adicionalmente a la provisión de su servicio en áreas rurales, también provee el mismo ampliamente en las áreas urbanas. Lo dicho anteriormente cobra mayor énfasis en un contexto en el cual existen muchas áreas rurales en donde no existe ningún servicio, ni siquiera el servicio móvil.



Centros Poblados con Cobertura Móvil (2016)

CENTROS POBLADOS URBANOS Y RURALES			
Descripción		Cantidad CCPP	%
Sin Cobertura Móvil de NINGUN Operador (62,046)	Rural	61,861	62.098%
	Urbano	185	0.002%
Con Cobertura Móvil por lo menos de un Operador (37,881)	Rural	34,962	36.933%
	Urbano	2,919	0.967%
TOTAL		99,927	100%

Elaboración: GPRC - OSIPTEL.
Información al 4to trimestre de 2016.

Sobre los comentarios a la consistencia regulatoria, la primera condición establecida en la metodología de cálculo de los cargos diferenciados establece que los ingresos de cada operador con cargos diferenciados sean similares a los ingresos sin ellos (excluyendo los temas de redondeo). Sobre el particular, la nueva propuesta agrega los tráficos a nivel de la industria, lo que podría generar desviaciones para aquellos operadores intensivos en tráfico rural; no obstante la participación del tráfico rural respecto del total es casi homogénea y reducida.

Sobre el comentarios referido al ratio de diferenciación utilizado (acceso de telefonía fija) y que éste al llegar a uno (1) no significaría que se ha cerrado la brecha de comunicaciones en las zonas rurales y de preferente interés social; se debe señalar que el objetivo del ratio (y del mecanismo de cargos diferenciados en general) no es alcanzar un 100% de acceso del servicio de telefonía fija en las zonas rurales, sino más bien evidenciar que existe una deferencia entre los accesos urbano y rural que justifica la diferencia en los cargos urbano y rural, lo cual promovería una dinámica que haría variar el ratio y por lo tanto los cargos, y así sucesivamente. En ese entendido, si los niveles de acceso urbano y rural son iguales (ratio = 1), independiente del nivel propiamente dicho, no se justificaría una diferenciación a nivel de cargos. El ratio justifica la intervención sobre la base de la existencia de la brecha urbana – rural. De otro lado, no se justifica el tener como ratio el acceso de la telefonía móvil, pues dicho servicio sigue otra dinámica.

Respecto del comentario sobre el uso de la metodología multicriterio para la definición de la alternativa, se debe señalar que esta metodología es aceptada a nivel de las mejores prácticas en análisis regulatoria. No obstante compartimos en que se deben promover otras metodologías más cuantitativas. En ese sentido, en el proyecto de “Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria”, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2017-CD/OSIPTEL, se señala el uso de técnicas cuantitativas adicionales al análisis multicriterio:

1. Análisis costo-beneficio (ACB).
2. Análisis de costo-efectividad (ACE).

En ese sentido, la posibilidad usar las técnicas antes referidas en nada desvirtúan la facultad y los resultados de usar la técnica multicriterio.

**Nuevo
Artículo 4**

Encargar a la Gerencia de Políticas Regulatorias y Competencia que, en el plazo máximo de dos (02) años desde la entrada en vigencia de la presente norma, evalúe la necesidad de mantener el mecanismo de determinación de cargos de interconexión diferenciados.

