

# ¿Reorientando la política de telecomunicaciones en el Perú? Nuevo sistema de tarifas fijo - móvil

Ernesto Soto Chávez\*

## SUMILLA

Las tarifas fijo – móvil son establecidas en el marco de la política del sector de las Telecomunicaciones, la cual tiene como objetivo principal extender la cobertura y acceso a los servicios públicos. En ese sentido, el autor nos presenta una visión crítica de las características, y sus distintos incentivos, de las tarifas fijo - móvil tanto al inicio de la operación del respectivo servicio, como en la actualidad.

### 1. Introducción

A diferencia de otros ámbitos del derecho, la regulación de Servicios Públicos es un asunto, en extremo, delicado, ya que su impacto sobre las personas y la actividad regulada es real, inmediato y directo. Una medida regulatoria eficiente y oportuna, ejecutada en vía subsidiaria, puede ser un poderoso catalizador de procesos productivos y eficiencia; de lo contrario, también puede resultar un letal corrosivo.

Es importante recordarlo, porque el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, "OSIPTEL" o "Regulador") ha realizado cambios trascendentales en el esquema del servicio público de telefonía fija y móvil: modificó el sistema de tarifas de las llamadas locales de teléfonos fijos a teléfonos móviles (en adelante, "comunicaciones fijo - móvil"), estableció cargos de interconexión máximos y diferenciados y, finalmente, fijó la tarifa tope de las llamadas fijo - móvil (en adelante, "tarifas fijo - móvil")<sup>1</sup>.

Precisamente, el presente artículo revela y analiza las razones que subyacen este cambio y evalúa cada una de las medidas adoptadas para ese fin.

### 2. ¿Acceso vs servicios de telecomunicaciones?

Al inicio de la década de los noventa nuestro país, prácticamente, se encontraba incomunicado: solo tres de cada cien peruanos tenían acceso a un Servicio Público de telecomunicaciones, existía un número insignificante de teléfonos públicos y adquirir e instalar una línea de telefonía fija demandaba, aproximadamente, mil dólares y, alrededor, de diez años. Además del déficit de acceso, quienes sí podían acceder a servicios de telecomunicaciones, tenían que pagar tarifas distorsionadas, principalmente, por el subsidio cruzado que existía entre la telefonía fija local y de larga distancia internacional<sup>2</sup>, y una calidad del servicio que en promedio solo completaba el 35% de las llamadas realizadas. En general, el Perú era uno de los países de la región con menor cobertura y calidad de servicios de telecomunicaciones, incluso en comparación con países con inferior PBI<sup>3</sup>.

En consecuencia, cuando se iniciaron las reformas económicas del sector, necesarias para lograr que las telecomunicaciones representen el medio de integración y desarrollo que nuestra legislación propugna<sup>4</sup>, nos encontrábamos en un punto muerto. No teníamos nada más que perder con las

\* Asociado del área de Derecho Administrativo y Regulatorio del Estudio Rubio, Leguía y Normand, especializado en temas de Regulación de Servicios Públicos, Inversión Privada y Derecho Administrativo en general.

<sup>1</sup> De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 757 el precio fijado por el Estado se denomina "tarifa".

<sup>2</sup> Las tarifas del servicio de larga distancia internacional subvencionaban las tarifas del servicio fijo local.

<sup>3</sup> Era el caso de Bolivia y Ecuador.

<sup>4</sup> El artículo 1° del Decreto Supremo N° 013-93-TCC, Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, representa a las telecomunicaciones como vehículos de pacificación y desarrollo y a la convergencia como el elemento para lograr la integración del país.

decisiones que nuestras autoridades iban a adoptar en política de telecomunicaciones. Sin embargo, debíamos decidir bien. Fundamentalmente frente a disyuntivas como la siguiente: ¿la regulación en telecomunicaciones debía incentivar el acceso al servicio o mejores condiciones del servicio?<sup>5</sup>

Dado que el país prácticamente estaba incomunicado, la decisión lógica consistió en crear un marco jurídico que incentive el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y así lograr que las personas accedan, por lo menos, a un servicio de telecomunicaciones (el servicio elegido fue la voz). Consecuentemente, se postergó objetivos distintos, como la calidad del servicio o el nivel de las tarifas, para que sean realizadas conforme la mayoría de personas haya accedido, cuando menos, a un servicio de telecomunicaciones.

No era posible, por ejemplo, empezar regulando altos estándares de calidad de la telefonía, fija o móvil, cuando ni siquiera teníamos suficiente cobertura de dichos servicios. Cualquier regulación en ese sentido hubiese obligado a que los operadores destinen recursos para cubrir los costos naturales de esa regulación, reduciendo los recursos disponibles para el objetivo principal que consistía en ampliar la cobertura y desarrollar infraestructura de telecomunicaciones.

### 3. Cuando la telefonía fija financia la telefonía móvil

Hasta fines del año 2011, cada vez que realizábamos una llamada fijo - móvil la tarifa que pagábamos no lo fijaba la empresa de telefonía fija que nos brindaba el servicio, sino la empresa de telefonía móvil del destinatario de nuestras llamadas. Un sistema así situaba en una posición privilegiada a las empresas móviles, sobre las empresas fijas, pues les otorgaba la facultad de fijar la tarifa más conveniente a sus intereses y, en general, la capacidad de influir en el desarrollo de ese mercado (una tarifa alta reduce las llamadas; mientras que una tarifa baja las incentiva). Dicho sistema se denominó “el que llama, paga” y fue aplicado por OSIPTEL para regir las tarifas fijo - móvil desde el año 1996 hasta finales del año 2011.

Pero, ¿por qué situar en una posición privilegiada a los operadores móviles respecto de los operadores

fijos?, en nuestro caso se debió a una decisión de política regulatoria de OSIPTEL para fomentar la expansión de la telefonía móvil que, hasta ese momento, operaba bajo el sistema de tarifas denominado “el que recibe paga” o “celular paga”, en el cual el usuario móvil debía pagar por las llamadas que realizaba y, además, por las llamadas que recibía, incluso cuando le resultaban inútiles o provenían de “números equivocados”. En palabras del Regulador:

“Con el sistema tarifario vigente [“el que recibe paga”], se estima que alrededor del 36% de las veces el abonado celular prefiere no arriesgarse a recibir las llamadas y mantiene apagado su aparato telefónico. Pero incluso para aquellos que mantienen prendido sus terminales celulares, existe una pérdida de bienestar al recibir un número indeseado de llamadas para los cuales estaría dispuesto pagar para evitarlas si esto fuera posible”<sup>6</sup>.

Es decir, durante la vigencia de “el que recibe paga” los usuarios móviles, incluso, estaban dispuestos a pagar con tal de evitar recibir las llamadas de teléfonos fijos que para él, que asumía el costo de esas llamadas, no valían la pena. Paradójicamente, los usuarios de teléfonos fijos también estaban dispuestos a realizar un pago extra, pues solo pagaban el costo mínimo de una llamada local, para lograr completar las llamadas que los usuarios móviles rechazaban.

Esa situación era, completamente, ineficiente. En primer lugar, ambos usuarios, fijos y móviles, podían mejorar su posición sin afectarse mutuamente si cada uno asumía el costo de las llamadas que realizaba<sup>7</sup>. De esa manera se podía evitar que los usuarios fijos trasladan los costos de sus llamadas a los usuarios móviles en una clara externalidad negativa. Sin embargo, el efecto más pernicioso que este sistema producía sobre la telefonía móvil, que ya se perfilaba como reina de las telecomunicaciones<sup>8</sup>, consistía en confinarla a la categoría de suntuoso, de un lujo exclusivo para determinados sectores de la sociedad; distante de su concepción actual como medio de integración y desarrollo.

En ese escenario, “el que llama paga” estimuló, fuertemente, el desarrollo de la telefonía móvil<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Lo cual podríamos graficar como la oposición entre acceso contra servicios de telecomunicaciones.

<sup>6</sup> Exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-96-CD/OSIPTEL.

<sup>7</sup> Logrando eficiencia de acuerdo con el Óptimo de Pareto. Para una explicación sencilla sobre este concepto revisar el capítulo II.2 de COOTER, Robert y ULEN Thomas. Derecho y Economía. Fondo de Cultura Económicas. México. 1998.

<sup>8</sup> Puesto que el soberano absoluto, actualmente, es internet.

<sup>9</sup> El sistema permitía que el operador opte, por cuestiones comerciales, seguir operando bajo “el que recibe paga” o cambiar a “el que llama paga”.

Para los usuarios, por ejemplo, ahora la telefonía móvil representaba el ahorro de las llamadas recibidas, pues únicamente pagaban las llamadas realizadas. Mientras que para los operadores comenzó a representar un mercado con grandes posibilidad de ingresos provenientes, entre otras fuentes, de las tarifas fijo - móvil.

Durante la vigencia de “el que llama paga”, prácticamente, se produjo el desarrollo de la telefonía móvil en el Perú<sup>10</sup>. Aunque sería un error lógico considerar que dicho desarrollo se produjo debido a la vigencia de “el que llama paga” solo porque coincide con su periodo de vigencia, debemos reconocer que este sistema fue un poderoso catalizador de dicho desarrollo. El resultado de ese proceso recién podemos apreciarlo, con mayor claridad, ahora que la telefonía móvil representa uno de los mercados más competitivos, capaz de equilibrar, por sí mismo, la oferta y demanda del servicio y disciplinar las conductas anticompetitivas de las empresas. Aunque, bien visto, “el que llama paga”, simplemente, introdujo en el mercado de telefonía móvil dos medidas sencillas, pero, sumamente, eficaces: (i) atribuyó titularidades y (ii) mantuvo precios libres.

En la experiencia de todos los países de la región estas dos ideas simplísimas, que se pueden aplicar a todas las actividades económicas, han producido mayores beneficios que todas las complejas reformas económicas juntas. En este caso, el Regulador estableció, que el operador móvil sería el encargado de fijar libremente la tarifa que los usuarios de

telefonía fija debían por cada llamada fijo - móvil que realizaban, sin sujeción a tarifas tope, sino de acuerdo con la oferta y demanda existente.

El transcurso de casi quince años confirmó la eficacia de esas decisiones para el desarrollo de la telefonía móvil en el Perú (cobertura, tarifas, condiciones de acceso, etcétera). Tanto así que a finales de 2011 nuestro país logró el 100% de teledensidad móvil, lo cual significa que existe tantas líneas móviles como personas (aunque no que cada persona tenga una línea móvil, como se suele creer) superando, ampliamente, las metas del sector propuestas para tal fecha<sup>11</sup>.

#### 4. Cuando la telefonía móvil perjudica a la telefonía fija

Como señalé, la decisión de implementar “el que llama paga” en el Perú fue parte de una política destinada a fomentar el desarrollo de la telefonía móvil, aun a costa del desarrollo de la telefonía fija. En efecto, era posible prever que “el que llama paga” produciría un aumento en las tarifas fijo - móvil; de la misma forma como aumentaríamos el precio de los pasajes aéreos si autorizamos a las empresas de ferrocarriles, eventuales competidores de las aerolíneas, establecer dicho precio. Así como dejaríamos de utilizar aviones para transportarnos debido a sus tarifas altas, progresivamente dejamos de utilizar teléfonos fijos en nuestras comunicaciones. Muchas veces, incluso, llegamos a sustituirlas por comunicaciones móviles, al extremo que la tasa

**Cuadro N° 1**  
**Tráfico cursado desde teléfonos fijos 2007-2011**

Comunicación	2007	2008	2009	2010	2011*
Fijo - Claro	184.779.884	163.836.325	156.493.979	159.721.423	82.488.098
Fijo - Nextel	27.772.986	23.637.012	19.854.264	20.580.812	12.010.243
Fijo - Movistar	251.131.317	229.682.977	186.311.882	199.034.007	142.080.005
<b>Total</b>	<b>463.684.187</b>	<b>417.156.313</b>	<b>362.660.125</b>	<b>379.336.242</b>	<b>236.578.345</b>

Elaboración propia. Fuente: OSIPTEL

\*Solo se considera el tráfico cursado entre enero y junio de 2011.

<sup>10</sup> En 1996 Bellsouth ingresa al mercado de telefonía móvil. En 1998 y 2001 hacen lo propio Nextel y TIM respectivamente. En el 2004, Movistar absorbe a Bellsouth (se produce una fusión por absorción). Mientras que en el 2005 América Móvil adquiere TIM e ingresa al mercado de telefonía móvil. Finalmente, en el 2010, Viettel también ingresa a dicho mercado. Estos hechos demuestran la dinámica del mercado móvil durante el período 1996 – 2011 el cual coincide con la vigencia de “el que llama paga”.

<sup>11</sup> El Decreto Supremo N° 004-2008-MTC que modificó los Lineamientos de Política de Apertura estableció como meta para el año 2011 lograr una teledensidad móvil de 80%.

de densidad de telefonía fija en el Perú creció muy poco y en el 2010, incluso, se redujo<sup>12</sup>.

Es decir, el Regulador era plenamente consciente que las tarifas de las comunicaciones fijo - móvil aumentarían y, consecuentemente, el crecimiento del servicio de telefonía fija se vería afectado. Precisamente, el siguiente cuadro muestra que, realmente, se produjo y se viene produciendo una disminución progresiva del tráfico de llamadas fijo - móvil.

A pesar de ello, se decidió adoptar “el que llama paga” porque, en opinión del Regulador, sus beneficios compensaban, plenamente, el aumento que se produciría en las tarifas fijo - móvil. En todo caso, se esperaba que dicha tarifa no fuese excesiva o se redujese en el tiempo<sup>13</sup>; sin embargo, la experiencia nos demostró lo contrario. Por años tuvimos las tarifas más altas de la región<sup>14</sup>.

El aumento de las tarifas fijo - móvil no fue el único efecto perjudicial que produjo “el que llama paga”. El funcionamiento del sistema también reveló un efecto no esperado (al menos por el Regulador) en la conducta de los operadores móviles, en perjuicio de los operadores fijos, consistente en establecer la tarifa fijo - móvil más alta que la tarifa móvil - fijo, que es como establecer un precio mayor por el pasaje de ida que de vuelta<sup>15</sup>.

Lo sorprendente era que esta práctica se sustentaba en la particular situación en la cual se encontraban los usuarios de las comunicaciones fijo - móvil. En primer lugar, estos usuarios no pertenecían a la red del operador móvil que fijaba la tarifa, sino al operador fijo. Como se trataba de usuarios “ajenos”, existía un natural incentivo en el operador móvil para fijarles tarifas mayores. En segundo lugar, dichos usuarios, necesariamente, tenían que utilizar la red del operador móvil para terminar sus llamadas, de nada les servía cambiar de operador fijo, buscando obtener tarifas menores, porque la tarifa, como ya sabemos, la establecían los operadores móviles<sup>16</sup>.

En suma, para el operador móvil, el usuario de la comunicación fijo - móvil, más que un usuario “ajeno”, era uno “secuestrado”. Un extraño que,

necesariamente, tenía que utilizar su red móvil para comunicarse. La situación era la misma que se produciría si, por ejemplo, alguien que necesita transportarse fuese obligado a utilizar nuestro servicio de transporte. El precio que le exigiríamos en esa condición, muy probablemente, sería superior al precio que le ofreceríamos si pudiese elegir entre otros servicios. “El que llama paga” ubicó a los usuarios fijos en esa posición, generando que las empresas fijen la tarifas fijo - móvil en niveles superiores a las tarifas de otros servicios de voz.

La situación era bastante diferente para los usuarios de las comunicaciones móvil - fijo. Estos sí pertenecían a la red del operador móvil que fijaba la tarifa y, más importante aún, la competencia les ofrecía la posibilidad de cambiar de operador si el suyo les ofrecía tarifas más altas. En este caso, “el que llama paga” y la competencia incentivaron que las empresas móviles, progresivamente, redujeran las tarifas móvil - fijo hasta niveles, realmente, asequible para grandes sectores de la población. Hecho que incidió en el aumento del tráfico de comunicaciones móviles, pues como el servicio empezó a costar menos, empezamos a utilizarlo más. El siguiente cuadro muestra parte del crecimiento exponencial de las comunicaciones móviles, ver Cuadro N° 2.

Por consiguiente, no existe mayor controversia al afirmar que nuestra política de telecomunicaciones privilegió el desarrollo del mercado de telefonía móvil, mediante “el que llama paga”, a costa del desarrollo del mercado de telefonía fija, con el fin de lograr que las personas accedan, cuando menos, a un servicio de telecomunicaciones.

Sin embargo, ahora el Regulador ha decidido modificar, completamente, este esquema de las comunicaciones fijo - móvil, pues, como veremos a continuación, considera que en el actual contexto “el que llama paga” ya no justifica los costos que genera. En ese sentido, las siguientes medidas han sido dictadas por el Regulador como parte del nuevo esquema regulatorio de las comunicaciones fijo - móvil: (i) nuevo sistema de tarifas fijo - móvil, (ii) fijación de tarifa tope para las comunicaciones fijo - móvil y (iii) fijación de cargos de interconexión máximos y diferenciados.

<sup>12</sup> En el 2009 existían 2, 965,297 líneas de telefonía fija en servicio, pero en el 2010 este número se redujo a 2, 952,127. Al respecto, ver el Anuario Estadístico 2010 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Tomado de [http://mtcgeo2.mtc.gob.pe/AE2010\\_EDICION\\_FINAL.pdf](http://mtcgeo2.mtc.gob.pe/AE2010_EDICION_FINAL.pdf) (02/02/2012).

<sup>13</sup> Entre otros factores debido al aumento de líneas móviles a las cuales poder cursar tráfico.

<sup>14</sup> En el año 2010 el Perú tuvo la tarifa fijo - móvil más alta de la región: \$.0543.

<sup>15</sup> Aun cuando, en principio, ambos tenían costos similares.

<sup>16</sup> Si Pedro es cliente de Claro y quiero comunicarme con él, necesariamente debo llamar a Claro, no puedo decidir llamar a Movistar o Nextel.

**Cuadro N° 2**  
**Tráfico cursado desde teléfonos móviles 2007 – 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011*
<b>Claro</b>	316.828.334	453.983.078	636.785.635	844.885.661	527.944.777
<b>Nextel</b>	55.329.394	80.028.362	99.697.624	131.887.993	91.402.993
<b>Movistar</b>	231.594.913	425.238.870	602.339.630	803.614.017	549.533.192
<b>Total</b>	603.752.641	959.250.310	1.338.822.890	1.780.387.671	1.168.880.963

\*Solo se considera el tráfico cursado entre enero y junio de 2011.  
Elaboración propia. Fuente: OSIPTEL.

## 5. Nuevo sistema de tarifas para las comunicaciones fijo - móvil

La Resolución de Consejo Directivo N° 044-2011-CD/OSIPTEL sustituyó “el que llama paga” por un sistema de tarifas en el cual la titularidad para fijar las tarifas fijo - móvil les corresponde a los operadores fijos. No más a los operadores móviles. El cambio no es ligero. Modifica completamente el esquema de negocios sobre el cual se desarrollaba la telefonía fija y móvil. Presumiblemente, el Regulador considera que este nuevo sistema es mejor que el anterior para regir las comunicaciones fijo - móvil, aunque no especifique por qué.

En general, una medida es mejor que otra solo en sentido relativo, es decir, es mejor para algo. Por ejemplo, la señal digital es mejor que la señal analógica si nuestro objetivo es transmitir información con la mayor fidelidad posible, pero no lo es si buscamos utilizar el menor ancho de banda<sup>17</sup>. En nuestro caso, esto significa que no tiene sentido tratar de responder por qué el nuevo

sistema es mejor que el anterior si, previamente, no hemos definido el objetivo que el Regulador pretende lograr al atribuir a los operadores móviles la facultad de fijar las tarifas fijo – móvil<sup>18</sup>, es decir, con qué objetivo modifico el esquema regulatorio. Para ello, es necesario recordar que la reforma del sector tuvo como objetivo principal extender el acceso al servicio de telecomunicaciones<sup>19</sup>. Los Lineamientos de Política de Apertura (en adelante, “Lineamientos”) dejaron constancia de ello al señalar que:

“Las medidas regulatorias que adopte el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el OSIPTEL, en el marco de sus respectivas competencias, deberá tener como objetivos prioritarios, garantizar el acceso y ampliar la cobertura de los servicios públicos de telecomunicaciones a áreas rurales y de preferente interés social, a fin de elevar la calidad de la vida de sus habitantes sin exclusión de la promoción de la competencia en el sector”.

<sup>17</sup> Podemos definir el “ancho de banda” como la cantidad de información o datos que viajan a través de una conexión de red y que se miden en Bps, Kbps, y Mbps. En el caso peruano, la Comisión Multisectorial Temporal encargada de elaborar el “Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú” planteó: “(...) preliminarmente como meta como base para discusión inicial, que el país cuente con una penetración de conexiones de banda ancha mayores o iguales a 1Mbps a nivel nacional de 10% para el 2015 y mayores o iguales a 2Mbps a nivel nacional de 20% para el 2020”.

Tomado de: [http://www.mtc.gob.pe/portal/proyecto\\_banda\\_ancha/ACTA%20REUNION%20024%202010%20COMISION%20BANDA%20ANCHA.PDF](http://www.mtc.gob.pe/portal/proyecto_banda_ancha/ACTA%20REUNION%20024%202010%20COMISION%20BANDA%20ANCHA.PDF) (20/02/2012). Entre los países de la región, en promedio, la Banda Ancha supera los 2 Mbps.

<sup>18</sup> Richard Rorty enseña que no tiene sentido tratar de responder por qué una medida es mejor que otra, si previamente no se ha establecido el objetivo que se pretende lograr. Es decir, antes de responder por qué la medida “A” es mejor que la medida “B”, debemos responder para qué la medida “A” es mejor que la medida “B”. Al respecto se puede revisar: RORTY, Richard. ¿Esperanza o conocimiento?: una introducción al pragmatismo. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1997.

<sup>19</sup> De hecho, resulta gráfico observar que cada una de las primeras metas de las telecomunicaciones en el Perú, estuvieron vinculadas a la expansión y modernización del servicio. Dichas metas fueron las siguientes:

“ (...)”

8. En este sentido planteamos como metas para el año 2003 las siguientes:

a) Alcanzar una teledensidad de 20 líneas por cada 100 habitantes. En este objetivo están comprendidos la telefonía alámbrica e inalámbrica.

b) Incorporar a los servicios de telecomunicaciones 5000 nuevas localidades o centros poblados.

c) Incrementar sustancialmente el acceso a Internet en el Perú.

d) Tener disponibilidad de los servicios y tecnologías necesarias, colocándonos a la vanguardia de la modernización de la región.

e) Completar íntegramente la digitalización de las redes.

f) En las zonas calificadas como poblaciones urbanas, lograr que el 98% de las solicitudes de nuevas líneas sean atendidas en no más de 5 días.”

En ese marco, la cobertura, la eficiencia productiva y operativa fueron las principales acciones que debíamos incentivar antes que, por ejemplo, reducir tarifas, aumentar la calidad del servicio, etcétera<sup>20</sup>. Todas las medidas regulatorias, incluyendo aquellas destinadas a la telefonía móvil debían favorecer ese proceso objetivo<sup>21</sup>. Más aun, debido a su particular naturaleza, que no requiere guía artificial y alcanza una gran cobertura en cada célula creada, la telefonía móvil se constituyó en el principal medio para alcanzar los objetivos del sector hasta el punto que la expansión del servicio móvil representó la expansión misma de las telecomunicaciones en el Perú<sup>22</sup>.

Sin embargo, el Regulador explica que habiendo llegado al 100% de teledensidad móvil, es decir, un escenario en el cual la mayoría de personas tiene acceso a la telefonía móvil, los objetivos de cobertura ya no compensan los perjuicios que se genera en la telefonía fija (las tarifas altas). El Regulador expresa esta idea de la siguiente manera:

“Asimismo, es importante tener en consideración que el impacto del tratamiento tarifario otorgado a las comunicaciones locales fijo - móvil -que ha facultado la fijación de la tarifa de dichas comunicaciones a los operadores móviles- tiene un efecto positivo, pero decreciente sobre el desarrollo de los servicios móviles en la medida que la penetración del servicio se incrementa, por lo que los beneficios obtenidos por mantener dicho tratamiento tarifario son cada vez menos significativos dado el importante crecimiento que ha mostrado el mercado de servicios móviles en nuestro país.”

En otros términos, en las actuales circunstancias “el que llama paga” solo produciría un beneficio marginal en cobertura y acceso frente al alto costo que significa mantener tarifas altas en la telefonía fija<sup>23</sup>. En ese contexto, el nuevo sistema, necesariamente, se enmarcar en objetivos diferentes a continuar expandiendo el acceso a las telecomunicaciones (específicamente a la telefonía móvil). Los incentivos regulatorios, ahora, apuntan en otro horizonte.

## 6. Objetivo del regulador: ¿para qué implementar el nuevo sistema de tarifas?

La Exposición de Motivos de Resolución de Consejo Directivo N° 044-2011-CD/OSIPTEL señala que “actualmente se presentan circunstancias que ameritan el cambio en el tratamiento tarifario de las llamadas locales fijo - móvil, orientándolo hacia el objetivo de alcanzar la eficiencia asignativa en beneficio de los usuarios que efectúan dichas llamadas”<sup>24</sup>. El Informe N° 163-GPRC/2011 que sustenta dicha resolución explica con mayor detalle esta idea:

“Así, llegado el plazo hacia finales de 2009 y habiéndose evidenciado la consecución de los objetivos planteados (...) correspondía, de acuerdo con lo previsto, analizar el cambio en el tratamiento tarifario de las llamadas locales Fijo – Móvil, orientándolo hacia el objetivo de alcanzar la eficiencia asignativa (es decir, tarifas orientadas a costos), así como lograr mejoras en términos de calidad y eficiencia económica, lo cual finalmente tendrá un impacto directo en el beneficio de los usuarios que efectúan dichas llamadas.”

<sup>20</sup> La eficiencia productiva es un criterio económico para medir la capacidad de una empresa para producir la mayor cantidad posible de bienes o servicios utilizando la menor cantidad posible de recursos. Este objetivo fue impulsado, principalmente, a raíz de la completa ineficiencia que, durante décadas, demostraron las empresas públicas de telecomunicaciones en el Perú.

<sup>21</sup> Dichos objetivos fueron los siguientes:

“OBJETIVOS REGULATORIOS Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES MÓVILES  
(...)”

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

<sup>22</sup> Sobre ello, la Exposición de Motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 044-2011-CD/OSIPTEL señala lo siguiente:

“El tratamiento tarifario de las comunicaciones locales fijo – móvil ha sido una de las herramientas utilizadas con el fin de alcanzar los objetivos relevantes para el desarrollo del sector telecomunicaciones, en los últimos años. Se considera que el conjunto de medidas adoptadas ha contribuido a promover y facilitar el proceso de expansión de las redes de servicios móviles.

(...)”

“El OSIPTEL considera que el conjunto de medidas adoptadas ha contribuido a promover y facilitar el acceso a las redes de servicios móviles reflejado en una mayor penetración del referido servicio. Dicha contribución explica en gran medida las mejoras en el desempeño registradas en los últimos años, en especial al problema del acceso a los servicios de voz.”

<sup>23</sup> Según la regla de rendimientos decrecientes, luego de cierto nivel de crecimiento (en este caso representado por “cobertura”), unidades adicionales de un bien generan una utilidad marginal decreciente.

<sup>24</sup> Evidentemente, dichas circunstancias se refieren a la teledensidad de 100 % alcanzada en la telefonía móvil.

De acuerdo con OSIPTEL, las tarifas de las comunicaciones fijo - móvil se mantuvieron entre las más altas de la región desde el años 2005 hasta el año 2010, a pesar que ni siquiera existía regulación tarifaria<sup>25</sup>. De allí que el objetivo que ahora se pretende lograr con el nuevo esquema regulatorio es incentivar que las tarifas tiendan a reflejar sus costos, beneficiando a los usuarios de telefonía fija.

Por consiguiente, el cambio del sistema tarifario obedece a la decisión de incorporar objetivos de eficiencia asignativa en el desarrollo de las telecomunicaciones<sup>26</sup>. En términos prácticos implica reducir tarifas. OSIPTEL considera que ese objetivo puede lograrse de mejor manera cambiando la titularidad para fijar las tarifas fijo - móvil y estableciendo una tarifa tope. Lamentablemente, existen ejemplos de medidas que fueron dictadas en el marco de un objetivo concreto, pero que realmente resultaron irrelevantes para alcanzarlo.

En principio, tenemos fundamentos para considerar que el cambio es congruente con el objetivo de orientar la tarifa fijo - móvil hacia sus costos. Fundamentalmente, porque los operadores fijos se encuentran en mejor capacidad y disposición que los móviles para establecer una tarifa orientada a costos, ya que son ellos quienes brindan el servicio fijo - móvil<sup>27</sup>. En el anterior esquema, el operador móvil fijaba la tarifa de un servicio en el que solo prestaba su red para completar la llamada, ¿cómo podía determinar los costos reales del servicio? ¿Qué incentivos tenía para establecer tarifas orientadas a costos?

En el sistema actual, en cambio, el operador fijo tiene mayores incentivos para orientar la tarifa hacia sus costos, pues es consciente que las tarifas altas han reducido el número y la duración de las

llamadas fijo - móvil e incentivado una creciente sustitución por comunicaciones móviles.

Aun cuando considero que el nuevo sistema tarifario guarda relación con el nuevo objetivo planteado por el Regulador, es importante evaluar dos aspectos importantes: (i) que la demanda de servicio móvil continúa en crecimiento y (ii) que la inversión en infraestructura de telecomunicaciones no ha concluido.

En efecto, gran parte del fundamento para implementar el nuevo sistema tarifario es que la telefonía móvil alcanzó el 100% de teledensidad cumpliendo sus objetivos de cobertura y acceso. Sin embargo esta afirmación solo considera al universo de usuarios que lograron acceder a la telefonía móvil antes que OSIPTEL modificó el sistema tarifario. Como si en adelante no existirá más demanda de acceso al servicio. Esos nuevos usuarios, a diferencia de los anteriores, accederán a un servicio móvil no “subvencionado” por las tarifas fijo - móvil. A pesar de ello, considero que esta observación se flexibiliza si consideramos que, ciertamente, el beneficio de “el que llama paga” ahora es mínimo, debido a los actuales niveles de acceso, frente al costo que implica mantener las altas tarifas fijo - móvil<sup>28</sup>.

Por eso, tal vez la crítica más importante se refiere a la oportunidad de implementar el nuevo sistema de tarifas. En efecto, podemos cuestionar que el cambio del sistema tarifario es incompatible con los objetivos de la Política General de Telecomunicaciones, no por la naturaleza de la medida en sí misma, pues alcanzar eficiencia asignativa es parte natural de los objetivos del sector, sino el momento en que el Regulador ha decidido implementarlo.

<sup>25</sup> Previsiblemente, este hecho estuvo incentivado por la especial situación de los usuarios de las comunicaciones fijo - móvil que describí anteriormente, pero se justificada en los objetivos de expansión y acceso a las telecomunicaciones que la Política de Telecomunicaciones propugna.

<sup>26</sup> Entendiendo por “eficiencia asignativa” los precios ajustados a costes para canalizar el producto o servicio a quien más lo valora.

<sup>27</sup> El operador móvil soporta el uso de su infraestructura a cambio de lo cual es compensado económicamente.

<sup>28</sup> OSIPTEL explica este hecho de la siguiente manera:

*“De existir algún tipo de subvención directa o indirecta sobre el precio de renta mensual o precio de los equipos que podría incentivar un aumento de la penetración del servicio, dicho efecto sería bastante inferior dado los niveles actuales. De un lado, el monto capturado por el mercado fijo- móvil debería ahora dividirse sobre una base mucho mayor de usuarios de telefonía móvil, lo cual haría que el impacto del mismo sería bastante reducido a nivel individual. Por otro lado, al estar en niveles más altos de penetración del servicio, el impacto marginal que se obtiene sobre tal penetración es más reducido en comparación al impacto que se generaría en los momentos donde las tasas de crecimiento de la penetración son más altas y sensibles a los precios del servicio móvil.*

(...)

*“Por consiguiente, se puede observar que el efecto que tiene la aplicación de un subsidio al pago mensual del servicio con la finalidad de fomentar el acceso a la red tiende a ser cada vez menos significativo en la medida que se incrementa el nivel de penetración del servicio, esto justifica la decisión del regulador de priorizar ahora la eficiencia asignativa en el mercado de llamadas fijo-móvil.”*

Tal como se ha señalado: “La finalidad de la regulación de acceso debe, desde una perspectiva económica, perseguir (...) la **eficiencia asignativa**, esto es, que los bienes terminen en manos de quienes los valoran más; y, tercero, la **eficiencia dinámica**, esto es, que las firmas inviertan e innoven en los momentos y cantidades oportunas”<sup>29</sup>. Sin embargo, en nuestro caso, el cambio del sistema tarifario, teóricamente, podría originar un conflicto entre los objetivos de eficiencia asignativa y eficiencia dinámica que propugna la regulación, pues orientar las tarifas hacia costos para los agentes económicos representa menores recursos en inversión e innovación<sup>30</sup>.

Precisamente, para evitar tales conflictos, la regulación debe ser la respuesta oportuna a una lectura adecuada sobre el estadio de desarrollo de cada mercado de telecomunicaciones en el marco de un objetivo concreto. De lo contrario, si la regulación es inoportuna, es probable que produzca más costos que beneficios<sup>31</sup>.

Pues bien, el Regulador implementa el nuevo sistema de tarifas en un momento en el cual es importante continuar la inversión en tecnologías de última generación que permitan brindar más y nuevos servicios de telecomunicaciones, todo ello en el marco de un auténtico proceso de convergencia. Debemos tener presente que, únicamente, hemos alcanzado niveles altos de acceso respecto de un

servicio de voz (telefonía móvil), cuando actualmente las inversiones se orientan hacia tecnologías que brindan facilidades adicionales, como la Banda Ancha Móvil, capaces de conjugar la mayoría de servicios en una misma plataforma móvil<sup>32</sup>.

Precisamente, quienes venían realizando esas inversiones eran, principalmente, los operadores móviles, en parte incentivados por la competencia y en parte favorecidos por el anterior esquema regulatorio. ¿Se mantendrá esa tendencia ahora que la facultad de fijar las tarifas de las comunicaciones fijo - móvil le corresponde al operador fijo? Esa es la pregunta que no termina de responder OSIPTEL. Otra alternativa hubiese sido continuar incentivando, por algún periodo adicional, el crecimiento del sector, y las telecomunicaciones en general, en esas nuevas tecnologías mediante el sistema anterior, que ha demostrado sus beneficios por más de una década.

## 7. Tarifa tope para las comunicaciones fijo - móvil

El precio es la expresión monetaria del valor que atribuimos a las cosas (objetos, acciones, etcétera) en una determinada circunstancia<sup>33</sup>. En esa perspectiva, el precio funciona, ante todo, como la unidad de información de ese sistema de relaciones comerciales que denominamos mercado<sup>34</sup>. Por ello, si, por ejemplo, alguien

<sup>29</sup> Informe Final sobre el Marco Regulatorio Internacional de la Industria de Regasificación de Gas Natural Licuado elaborado por la Comisión Nacional de Energía en diciembre de 2010. Tomado de: [http://antiguo.cne.cl/cnewww/export/sites/default/05\\_Public\\_Estudios/descargas/Informe\\_Final\\_RegCom\\_GNL.pdf](http://antiguo.cne.cl/cnewww/export/sites/default/05_Public_Estudios/descargas/Informe_Final_RegCom_GNL.pdf) (08/03/2012).

<sup>30</sup> Nótese que no se trata de un conflicto entre maximizar el interés del usuario con tarifas menores o el de los operadores con tarifas mayores. Verónica Zambrano se encargó de recalcar que el sentido último de la regulación es el bienestar de los usuarios. Sin embargo, dicho bienestar puede tratar de alcanzarse, directamente, mediante una medida regulatoria o, indirectamente, incentivando mayores niveles de inversión y competencia. La experiencia nos ha demostrado, en la mayoría de casos, que esta última alternativa es el camino más saludable, aunque a veces también el más largo, para alcanzar dicho objetivo. Respecto de la posición de la citada autora ver: ZAMBRANO COPELLO, Verónica. Los usuarios de servicios públicos como fin último de la regulación”. En Revista de Derecho Administrativo N° 5. Año 3. Sin perjuicio de dicha posición, considero que la regulación no busca tutelar algún interés en particular, sino equilibrar los diversos intereses en involucrados el sector regulado.

<sup>31</sup> En ese sentido, el Decreto Supremo N° 008-2001-PCM (en adelante, “Reglamento de OSIPTEL”) consagra el principio de eficiencia y efectividad en los siguientes términos:  
“Artículo 14°.- Principio de Eficiencia y Efectividad  
La actuación de OSIPTEL se guiará por la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos y el logro de los objetivos al menor costo posible para la sociedad en su conjunto.”

<sup>32</sup> Efectivamente, la Banda Ancha Móvil representa una evolución importante en los servicios de telecomunicaciones. Se brinda, fundamentalmente, a través de las tecnologías UMTS/HSPA (3G y 3.5G), utilizando la infraestructura de las redes móviles convencionales. De ahí el incentivo de los operadores móviles de profundizar la inversión en estas tecnologías. Incluso se podrían ir más allá y empezar a desarrollar en el Perú la tecnología WIMAX, aunque este no se trate específicamente de un servicio de telefonía móvil.

<sup>33</sup> En el fondo, es una expresión más de la libertad humana. Ahora, como el valor es subjetivo; el precio, en principio, también lo es, por lo que resulta errado considerar que existen precios justos o injustos, abusivos o razonables. El precio es precio y nada más. Entender este hecho nos permite distinguir que muchas discusiones sobre el valor de las cosas resultan, absolutamente, áridas e inútiles si es que, previamente, no hemos definido el propósito para el cual sirven. Todas las cosas tendrán mayor o menor valor dependiendo de la situación concreta y el propósito que, previamente, hayamos establecido para ellas.

<sup>34</sup> La información la favorece competencia, por ello en mercados con información completa y exacta la competencia es alta. Sin embargo, cuando se producen transacciones comerciales sin adecuada información o información asimétrica, se produce aquello que George Akerlof denominó selección adversa (selección negativa) y que tiene como resultado que los malos productos sean finalmente los seleccionados. Al respecto, se puede revisar el célebre artículo del citado autor: “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”.

quisiera tener una primera idea sobre el valor de un bien para la sociedad o la oferta y demanda de ese bien, entre otra información relevante, lo primero que debería hacer es averiguar su precio. Evidentemente, un mercado con fallas estructurales o funcionales distorsiona esa información<sup>35</sup>. El precio no depende de un factor o un agente del mercado. Se establece en función a las incontables relaciones comerciales que realizamos respecto de un bien o servicio. En otros términos, en función al intercambio de información en el cual participamos, prácticamente, todos los agentes económicos. En consecuencia, si alguien quisiera preestablecer el precio de un bien, debería ser capaz de obtener y procesar toda la información sobre dicho bien que se encuentra dispersa y atomizada en el mercado. Las economías planificadas, por ejemplo, se consideraron en la capacidad de llevar a cabo esa empresa y la ejecutaron con las fatales consecuencias económicas y sociales que ya conocemos<sup>36</sup>.

No obstante, en las economías de libre mercado, las agencias reguladoras, como OSIPTEL, tienen atribuida la función de fijar las tarifas de los Servicios Públicos de telecomunicaciones que supervisan<sup>37</sup>, sujetos a un conjunto de principios y criterios, entre los cuales se encuentra el principio de subsidiaridad, previsto en el Reglamento de OSIPTEL, que dispone lo siguiente:

“Artículo 11°.- Principio de Subsidiariedad  
La actuación del OSIPTEL es subsidiaria y solo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores. En caso de duda sobre la necesidad de aprobar disposiciones regulatorias y/o normativas, se optará por no aprobarlas y, entre varias opciones similarmente efectivas, se optará por la que menos afecte la autonomía privada”<sup>38</sup>.

Este principio contiene tres reglas para el regulador. De acuerdo con la primera, que

podemos denominar **subsidiaridad institucional**, el Regulador solo actúa en defecto de la libre competencia, es decir, cuando verifica que los mecanismos de mercado no producen sus naturales beneficios a favor de usuarios y operadores. La segunda regla restringe su aplicación al ejercicio de la funciones reguladora y normativa (que son las formas más intensas de intervención pública en la libertad económica) y a situaciones en las cuales OSIPTEL no tiene certeza sobre la necesidad de aplicar una medida regulatoria y/o normativa. En esos casos, la segunda aplicación del principio de subsidiaridad, que podemos denominar **subsidiaridad de funciones**, exige que el Regulador se abstenga de aprobar dichas medidas, en el entendido que los costos de regular mal son siempre mayores que los costos de no regular. Finalmente, la última regla de actuación, **subsidiaridad de medios**, en verdad es una precisión a la segunda regla y establece que entre varias medidas regulatorias y/o normativas, el Regulador debe adoptar aquella cuya realización implica el menor grado de afectación de la autonomía privada<sup>39</sup>.

Por su parte, los lineamientos de política de apertura han establecido como políticas de fijación de tarifas la tendencia a “*desregular todos los servicios que reflejen las condiciones de competencia efectiva*”. Evidentemente, en mercados que no reflejan esa condición, el Regulador debe evaluar adoptar una medida regulatoria, aunque no necesariamente fijar una tarifa tope, si cuenta con evidencia, más allá de dudas razonables, que esa es la mejor opción para garantizar el funcionamiento del mercado<sup>40</sup>. En esa misma línea, nuestro país, en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, ha declarado su “*confianza en las fuerzas del mercado*” para lograr acceso y mejores condiciones de provisión de Servicios Públicos de telecomunicaciones y en el capítulo referido a las telecomunicaciones, ha previsto la posibilidad de abstenerse de regular un servicio de telecomunicaciones específico, siempre que el Regulador determine que dicha decisión se

<sup>35</sup> Un monopolio puede imponer el precio más conveniente a sus intereses y lo único que ello reflejará será el nivel de ganancias que el monopolista espera obtener.

<sup>36</sup> De allí el sentido del título del libro de Friedrich Hayek: “La Fatal Arrogancia”.

<sup>37</sup> El artículo 28° del Reglamento de OSIPTEL establece lo siguiente:

“ (...)

28.- *Función Reguladora. Es la facultad que tiene OSIPTEL de fijar tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones.*”

<sup>38</sup> Artículo 11° del Reglamento de OSIPTEL.

<sup>39</sup> Se podría considerar a este principio como una expresión en el ámbito de la regulación del principio constitucional pro libertatis.

<sup>40</sup> La regulación económica abarca una serie de aspectos adicionales a la fijación de tarifas, como la regulación de condiciones de calidad, condiciones de acceso, etcétera. Lamentablemente, el Reglamento de OSIPTEL restringe la función reguladora a la fijación de tarifas, que, como reitero, es solo un aspecto de la regulación económica. Para revisar una crítica similar sobre este aspecto, ver: MOSCOL SALINAS, Alejandro. Revisión de la figura del mandato de interconexión de redes y servicios públicos de telecomunicaciones desde la perspectiva del derecho administrativo. Revista de derecho administrativo. N° 5. Año 3. 2008.

fundamenta en el interés público y no afecta la libre competencia y el marco de protección al consumidor<sup>41</sup>.

La idea que subyace a estas normas y criterios es que los mecanismos de libre mercado siempre resultan más eficientes que los mecanismos de la regulación económica para determinar el nivel de las tarifas, la calidad del servicio o los niveles de producción. “El que llama paga”, por ejemplo, se gestó dentro de esta concepción de regulación económica<sup>42</sup>, pues cuando se evaluó la posibilidad de regular la tarifa fijo - móvil, se decidió no hacerlo y mantener un sistema de precios libres<sup>43</sup>. Se proyectaba que una medida como esa, aplicada en un entorno de competencia, incentivaría la disminución, progresiva, de las tarifas<sup>44</sup>.

Proyección que se cumplió para las tarifas móvil - fijo, pero no para las tarifas fijo - móvil, pues, como se explicó, la dominancia en la terminación de la llamada incentivó que las tarifas libres se traduzcan en tarifas altas. Situación que se toleró en la medida que dichas tarifas altas ayudarían a “financiar” la expansión de la telefonía móvil, incluso hacia áreas poco rentables, cumpliendo así los objetivos de acceso universal<sup>45</sup>.

El nuevo sistema tarifario es completamente opuesto en este aspecto, puesto que el operador fijo debe establecer la tarifa fijo-móvil sin superar el tope de S/. 0.30 céntimos impuesto por el Regulador<sup>46</sup>.

OSIPTEL explica que esta decisión de fijar una tarifa tope obedece a la alta concentración que existe en el mercado de telefonía fija, lo cual, a su entender, originaría que la empresa dominante (Telefónica del Perú) mantenga, artificialmente, las tarifas en niveles altos<sup>47</sup>. Implícitamente, considera que el cambio del sistema tarifario no es suficiente incentivo para orientar la tarifa hacia sus costos; al contrario, considera “muy probable” que estos se mantenga en niveles altos, sin embargo ¿Cómo explicar que la decisión de no regular tarifas haya producido beneficios con el sistema anterior y no puedan producirlos ahora?

La posición de dominio de una empresa en el mercado no es una respuesta contundente, pues de acuerdo con los principios y criterios descritos anteriormente, la alta concentración de un mercado es una condición para que el Regulador evalúe la posibilidad de establecer tarifas tope, pero es una condición necesaria, no suficiente. Es decir, no justifica la aplicación automática de la medida de regulación económica más intensa sobre la autonomía privada: la capacidad de decidir el precio de un servicio.

De hecho, si esa fuera la regla, durante la vigencia de “el que llama paga” también habría sido necesario establecer tarifas tope, porque la concentración del mercado móvil también superaba los niveles de un mercado desconcentrado según el indicador Herfindahl-Hirschman<sup>48</sup>. Sin embargo,

<sup>41</sup> Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos:

“Artículo 14.15: Abstención

Las Partes reconocen la importancia de confiar en las fuerzas del mercado en la obtención de varias alternativas para el suministro de servicios de telecomunicaciones. Para este fin, cada Parte podrá abstenerse de aplicar una regulación a un servicio que la Parte clasifique como servicio público de telecomunicaciones, si el organismo regulador de telecomunicaciones determina que:

(a) no es necesaria la aplicación de dicha regulación para impedir prácticas injustificadas o discriminatorias;

(b) no es necesaria la aplicación de dicha regulación para la protección de los consumidores; y

(c) la abstención es compatible con el interés público, incluyendo la promoción y el fortalecimiento de la competencia entre los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones”.

<sup>42</sup> La medida se inspira en dichos postulados, pero no se basa directamente en ellos, ya que estos fueron expedidos con posterioridad a la vigencia de “el que llama paga”.

<sup>43</sup> El artículo 3º de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-96-CD/OSIPTEL que aprobó “el que llama paga” así lo dispuso: “Artículo 3º.- Las empresas concesionarias del servicio móvil fijarán libremente las tarifas por minuto para las llamadas telefónicas de los usuarios del servicio fijo a los usuarios del servicio móvil y de los usuarios del servicio móvil a los usuarios del servicio fijo, de manera tal que garanticen tarifas razonables en beneficio de los usuarios”.

<sup>44</sup> Al respecto, la Exposición de Motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-96-CD/OSIPTEL previó que: “esa libertad de establecer tarifas debe resultar en tarifas razonables que prevalecerán en un régimen de libre y leal competencia”

<sup>45</sup> La proyección, optimista, del Regulador se sustentaba en las siguientes condiciones: (i) el aumento del número de usuarios móviles, (ii) el aumento del tráfico de llamadas móvil - fijo y (iii) el mayor tráfico originado por la difusión de los números telefónicos de los usuarios móviles (en ese entonces los usuarios no tenían acceso al número celular de los destinatarios de sus llamadas).

<sup>46</sup> Tarifa tope fijada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2011-CD/OSIPTEL.

<sup>47</sup> El informe N° 163-GPRC/2011, que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2011-CD/OSIPTEL así lo demuestra: “De otro lado, si el esquema tarifario fuera diferente, es decir, si el operador fijo fuera el que establece las tarifas de las comunicaciones fijo-móvil locales, entonces nos encontraríamos en la situación donde el operador ostenta una importante participación en el mercado, y el segundo operador más importante pertenece al mismo grupo empresarial, es decir es un mercado con una concentración muy alta, en el cual es muy probable que se mantengan los altos niveles tarifarios que se observan actualmente.” (Resaltado agregado).

<sup>48</sup> A junio de 2010, el indicador Herfindahl - Hirschman fue de 5115. En dicho período, Telefónica Móviles contaba con 63.25% del número de líneas, América Móvil con 33.19% y Nextel con 3.56%.

el Regulador en esa oportunidad consideró con buen criterio que, a pesar de dicha concentración, los mecanismos de mercado reducirían el nivel de las tarifas - tal como efectivamente sucedió - sin necesidad de soportar los costos naturales de la regulación tarifaria.

Además, si el Regulador fija tarifas tope cada vez que existe una empresa con posición de dominio, en algún modo estaría desincentivando que las empresas logren dominar un mercado por medio de la eficiencia, antes que evitar que abusen de su posición dominante. Evidentemente, ello tampoco implica liberar de todo tipo de control de conductas a los agentes económicos, pues aun es posible recurrir a las normas de libre competencia previstas, precisamente, para sancionar el ejercicio de prácticas anticompetitivas.

Por ello, una alternativa más saludable hubiese sido mantener un esquema de precios libres por lo menos durante por periodo que permita apreciar el comportamiento real de las empresas bajo el nuevo esquema tarifario. Solo luego de constatar que dicha medida resultaría más costosa que mantener una tarifa regulada, se habría procedido a regular la tarifa. Una acción como esa, además, habría sido más legítima dentro de un marco normativo que privilegia y fomenta los mecanismos de mercado para alcanzar sus objetivos y solo subsidiariamente los mecanismos de regulación económica.

Finalmente, se debe precisar que el Regulador fijó la tarifa tope, exclusivamente, para la empresa

Telefónica del Perú que es el operador dominante en el mercado de telefonía fija con una participación que alcanza el 90%.

Este tipo regulación, cuyo objeto se restringe a un agente específico, es un tipo de regulación asimétrica y se fundamenta legalmente en la potestad normativa de OSIPTEL que le permite expedir normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades supervisadas<sup>49</sup>. A nivel constitucional se basa en el principio de igualdad, que exige brindar un trato diferente a quienes se encuentran en una situación diferente y en la posibilidad de expedir normas especiales cuando así lo demanda la naturaleza de las cosas<sup>50</sup>.

### Cargos de interconexión máximos y diferenciados

El éxito del desarrollo de un mercado de telecomunicaciones depende, principalmente, de la correcta regulación de la interconexión<sup>51</sup>, incluyendo los cargos de interconexión, pues este es el mecanismo de acceso de los operadores a los mercados de telecomunicaciones<sup>52</sup>.

En términos técnicos, la interconexión es la conexión física que se produce entre las redes y servicios de los operadores para que funcionen como una única gran red de telecomunicaciones<sup>53</sup>. Así, por ejemplo, existe interconexión móvil - móvil cuando la red de telefonía móvil de Movistar se conecta con la red de telefonía móvil de Claro. La interconexión

<sup>49</sup> Para un análisis amplio del tema revisar: MARTIN TIRADO, Richard. Análisis de la "función normativa" de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos: la dicotomía del rol del Estado en la actividad económica: subsidiariedad y solidaridad. *Ius et veritas*. N° 24. Año 12.

<sup>50</sup> El Tribunal Constitucional, ha explicado en la sentencia recaída en el Expediente N° 002-2005-PI/TC que la naturaleza de las cosas hace referencia a toda situación jurídica, derecho, institución jurídica, etcétera, cuya finalidad en la realidad se ha desnaturalizada debido a una situación particular y que, por ello, es necesario expedir una norma también particular que lo reencause dentro de sus fines naturales. En nuestro caso, en la lógica del Regulador, aquello que se "desnaturalizaría" sería el nivel de las tarifas fijo - móvil debido a la posición de dominio de una empresa. Solo teniendo por cierta dicha proyección, podría afirmarse que las tarifas no atienden al objetivo de orientarse hacia sus costos y que ello justifica establecer tarifas tope.

<sup>51</sup> Al respecto, Roxana Barrantes explica que "la intensidad de la competencia en un mercado depende fuertemente de cuán fácil, es decir, barato, sea entrar a dicho mercado. Cuanto más caro sea entrar a un mercado la intensidad de la competencia será menor y viceversa". En: BARRANTES CÁCERES, Roxana. "Las tendencias de la regulación de telecomunicaciones: ¿Cuánta regulación es necesaria y para qué? Revista de Derecho Administrativo N° 5. Año 3. p. 28.

<sup>52</sup> Ese factor, hasta ahora, ha representado la llave de éxito de todos los procesos de liberalización de las telecomunicaciones, en su tránsito desde el monopolio y los regímenes de exclusividad hacia la competencia y el libre mercado. Al respecto, J. Laffont y J. Tirole señalan que: "una política de interconexión inteligente es la clave para el desarrollo de la competencia en la industria de las telecomunicaciones". En: LAFFONT, J. y TIROLE, J. *Competition in Telecommunications*, The MIT Press. Cambridge, MA. 2000. En esa misma línea, Ramírez Hernández señala que: "La interconexión es un factor central para determinar la estructura de mercado, la viabilidad de los competidores y el éxito de los programas de desregulación. Desde el inicio de la industria de las telecomunicaciones, la interconexión ha sido vital para asegurar la conectividad de las redes, pero en los últimos años este factor se ha vuelto crítico debido al desarrollo de múltiples tecnologías de comunicación -como la Internet, la telefonía móvil, las redes inalámbricas, los sistemas satelitales- capaces de interactuar o converger unas con otras y que al mismo tiempo han permitido la coexistencia de distintas empresas que compiten por el mismo mercado". En RAMÍREZ HERNÁNDEZ, Fernando. *Interconexión de redes telefónicas en México: solución de disputas y búsqueda de consensos*. Tomado de: [www.eumed.net/libros/2005/fr/](http://www.eumed.net/libros/2005/fr/) (12/03/2012).

<sup>53</sup> Al respecto ver, SCHIFER, Claudio y PORTO, Ricardo. *Diccionario jurídico enciclopédico de los Medios de Comunicación*. Buenos Aires Universitas. Primera Edición. 2004. p. 190.

se realiza con la finalidad de que los usuarios de una empresa operadora puedan comunicarse con los usuarios de todas las demás<sup>54</sup>.

En términos económicos, la interconexión es un ejemplo de suma aditiva, donde la red interconectada, en tanto funciona como una sola infraestructura, aumenta su valor a medida que más usuarios se conecten a ella y disminuye cuando menos usuarios estén conectados. Desde esta perspectiva, el cargo de interconexión representa el precio que las empresas deben pagarse entre sí por brindarse la interconexión.

El término jurídico, la interconexión es una especie del género “mecanismo de acceso a las telecomunicaciones” y representa el derecho de acceder a la infraestructura y/o servicios de un operador ajeno para brindar servicios a sus propios usuarios. En este caso, el cargo de interconexión representa la contraprestación por el servicio brindado.

En términos sencillos, la interconexión es la “vía integrada” por donde transitan nuestras comunicaciones y el cargo de interconexión, el peaje que grava dicho tránsito. Un cargo de interconexión alto, como cualquier peaje, disminuye el tráfico de las comunicaciones; mientras que uno bajo lo incentiva.

Ahora bien, el cargo de interconexión es el principal componente de una tarifa, por eso también podemos representarlo como el insumo con el cual se elabora el producto final que, en nuestro caso, es la tarifa del servicio. Necesariamente, si el insumo es caro, el producto también será caro, aunque no siempre existe correspondencia inversa, es decir, que el producto es caro, pero el insumo no.

Esta idea es importante, porque durante varios años la tarifa de las comunicaciones fijo -móvil

fue alta a pesar que el cargo de interconexión fue, relativamente, bajo.

En efecto, desde el 2005, el OSIPTEL redujo progresivamente el nivel de los cargos de interconexión de las comunicaciones fijo - móvil con la finalidad de incentivar que los operadores trasladen el costo menor a la tarifa que los usuario pagaba, pero la tarifa se mantuvo constante. Es decir, a pesar que el “insumo” costaba menos, el precio del producto era el mismo. La única explicación posible era que los operadores no habían trasladado los “beneficios” de contar con menores cargos de interconexión. Ese fue un elemento adicional para que el Regulador decida fijar una tarifa tope.

A estas alturas, queda claro que todo intento de orientar las tarifas hacia sus costos, necesariamente, pasa por determinar el nivel adecuado del cargo de interconexión.

Un cargo de interconexión demasiado alto restringe la competencia, pues muchas empresas, en el corto o largo plazo, no pueden asumir el costo del cargo de interconexión; mientras que uno demasiado bajo desincentiva las inversiones, pues nadie desarrolla infraestructura para que sus propios competidores accedan a un costo mínimo. Por lo tanto, es fundamental que el nivel del cargo de interconexión establecido por el Regulador equilibre esos aspectos<sup>55</sup>.

En nuestro país, el cargo de interconexión describe un conjunto de costos involucrados en cada esquema de comunicación<sup>56</sup>.

Por ejemplo, en una comunicación fijo - móvil, donde un usuario fijo desea comunicarse con un usuario móvil, encontramos los siguientes cargos de interconexión. Ver Gráfico N° 1.

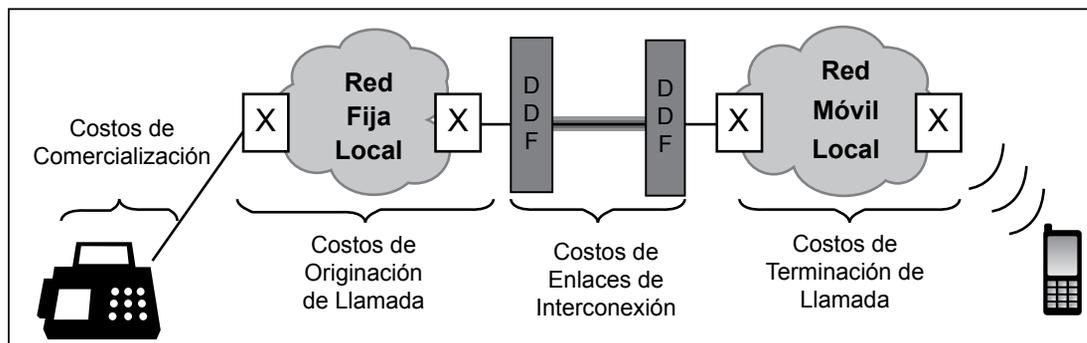
<sup>54</sup> Se debe precisar que, si bien técnicamente la conexión entre dos redes calificaría como interconexión, en de nuestro sistema jurídico solo es interconexión aquella conexión física entre redes de la misma naturaleza jurídica, por ejemplo, entre redes portadoras de servicio público.

<sup>55</sup> Noam expresa una idea similar cuando señala que: “el establecimiento de cargos de interconexión puede ser usado por los reguladores como una herramienta para financiar metas de políticas no relacionadas, por los incumbentes para frustrar la interconexión y por los entrantes para obtener subsidios. El reto para los reguladores es fijar un precio para un bien intermedio -interconexión- en una forma que fomente una entrada competitiva y evite una ineficiente”. NOAM, E. “Interconnection Policy”, Columbia Institute for Tele – Information. Columbia University Graduate School of Business. 2002. Tomado de <http://www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/intercon.htm> (15/03/2012).

<sup>56</sup> Al respecto, el artículo 13° de la Resolución de Consejo Directivo N° 043-2003-CD-OSIPTEL (en adelante, “Reglamento de Interconexión”) establece lo siguiente:

“Para los efectos de la presente Norma, se entiende que los términos “Cargos de Acceso” y “Cargo de Interconexión”, son sinónimos. Los operadores de redes o servicios interconectados, se pagarán entre sí cargos de acceso, en relación a las instalaciones, que acuerden brindarse para la interconexión. Tales cargos serán aprobados por OSIPTEL y serán iguales a la suma de: (i) los costos de interconexión, (ii) contribuciones a los costos totales del prestador del servicio local, y (iii) un margen de utilidad razonable.”

Gráfico N° 1  
Esquema de comunicación fijo - móvil



Elaboración: OSIPTEL

En esta comunicación, en primer lugar, se produce un costo en la red del operador fijo por el hecho de originar la llamada, el cual se compensa con un cargo de interconexión por originación de llamada a favor del operador fijo<sup>57</sup>.

También existe un costo por los enlaces de interconexión que se implementan para que las redes puedan cursarse tráfico, en principio este costo lo asume la empresa que solicita la interconexión. Finalmente, también, se produce un costo en la red del operador móvil por el hecho de terminar la comunicación en su red, el cual se compensa con un cargo de interconexión por terminación de llamada a favor del operador móvil.

Dentro del esquema “el que llama paga”, el operador fijo cobraba la tarifa de la llamada fijo – móvil y luego se la entregaba al operador móvil descontando para sí, únicamente, el pago por el cargo de originación de llamada<sup>58</sup>. Con el nuevo sistema, el escenario es exactamente opuesto. El operador fijo mantiene casi el íntegro de la tarifa (que no debe superar el tope impuesto por OSIPTEL) y paga al operador móvil el costo por terminar la llamada en su red móvil.

Ahora bien, el Regulador previó la posibilidad de establecer cargos de interconexión diferenciados

y máximos para las empresas que brindan determinadas prestaciones (instalaciones) de la interconexión<sup>59</sup>, tales como (i) cargos por originación y/o terminación de llamadas en redes móviles y en la red fija local, (ii) cargos por transporte conmutado local (iii) cargos por acceso a la plataforma de pago, entre otros<sup>60</sup>. Adicionalmente, los cargos de interconexión debían diferenciar las comunicaciones realizadas desde y/o hacia el ámbito rural de las comunicaciones realizadas desde y hacia el ámbito urbano. Solo a manera de ejemplo el siguiente cuadro resume algunos cargos de interconexión tope establecidos por el operador. Ver Cuadro N° 3.

En ese escenario, cabe destacar que el Regulador ha dispuesto que la empresa con mayor participación en el mercado móvil (Movistar) tenga los menores cargos de interconexión; mientras que el operador con menor participación tenga el mayor cargo de interconexión<sup>61</sup>. Esta medida se explica en la medida que si sujetamos a las empresas a los mismos cargos de interconexión, algunas se beneficiarían más que otras dependiendo del mayor o menor tráfico que cursan.

Esa situación, se opone al principio según el cual todos los operadores de telecomunicaciones deben encontrarse en una situación equivalente respecto

<sup>57</sup> Si la comunicación se realiza dentro de la propia red, este pago en la práctica simplemente no se realiza.

<sup>58</sup> En verdad existían algunos pagos adicionales a cargo del operador móvil, por ejemplo, el pago por el servicio de facturación y cobranza que realizaba el operador fijo. Sin embargo, no lo considero como parte del esquema con la finalidad de hacer más sencillo el ejemplo.

<sup>59</sup> Para los fines de la interconexión esta se desagrega en instalaciones esenciales. Asimismo, el Regulador previó la posibilidad de establecer dichos cargos diferenciados mediante las Resoluciones de Consejo Directivo N° 038-2010-CD-OSIPTEL y N° 005-2010-CD-OSIPTEL.

<sup>60</sup> La lista completa incluye los siguientes cargos: (i) Originación y/o terminación de llamada en las redes de los servicios públicos móviles. (ii) Originación y/o terminación de llamada en la red del servicio de telefonía fija local, (iii) Transporte conmutado de larga distancia nacional, (iv) Transporte conmutado local, (v) Acceso a los teléfonos de uso público, urbanos, (vi) Acceso a la plataforma de pago.

<sup>61</sup> A manera de ejemplo, el cargo por originación/terminación en red móvil (US\$) asciende a 0.06308 (Telefónica del Perú), 0.07666 (Claro) y 0.07011 (Nextel).

**Cuadro N° 3**  
**Cargos de interconexión tope**

Empresa	Origenación/ terminación en red móvil (US\$)		Origenación / Terminación en red fija (US\$)		Transporte conmutado local (US\$)	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
<b>Movistar</b>	0.02001	0.06308	0.00263	0.00830	0.00176	0.00554
<b>Claro</b>	0.02432	0.07666	0.00262	0.00827	0.00176	0.00554
<b>Nextel</b>	0.02224	0.07011	0.00261	0.00824	-	-

Fuente: OSIPTEL.  
 Elaboración propia.

de la interconexión, pues se trata del mecanismo de acceso al mercado de telecomunicaciones<sup>62</sup>. Se pretende que, al menos en el inicio del proceso competitivo, las empresas partan del mismo punto respecto de la interconexión. Si bien esta explicación respeta el marco jurídico de las telecomunicaciones, particularmente, considero que un mercado, medianamente, maduro donde los operadores cursan tráficos similares y, por tanto, requieren la interconexión, se debería evaluar la posibilidad de dejarlos negociar libremente el nivel de sus cargos de interconexión. En esa circunstancia, con seguridad, los operadores podrían lograr resultados eficientes, sin necesidad de sujetarse a cargos de interconexión tope. La interconexión misma sería una inversión rentable antes que un costo necesario.

Finalmente, un aspecto importante a determinar es si estos cargos de interconexión tope adecuan de manera automática las relaciones de interconexión vigentes. Es importante porque, anteriormente algunos operadores cuestionaron la posibilidad de que disposiciones regulatorias posteriores modifiquen relaciones de interconexión surgidas de “contratos de interconexión” anteriores, bajo el argumento de que los contratos de interconexión se encuentran protegidos por el artículo 62° de la Constitución Política que proscribe que normas posteriores modifiquen términos contractuales. En esa oportunidad, OSIPTEL no cuestionó, abiertamente, la naturaleza de contrato

de los “contratos de interconexión”. Fue suficiente señalar que el marco jurídico de telecomunicaciones preestablece que las relaciones de interconexión se sujetan a las disposiciones vigentes y futuras que expide el Regulador.

Para evitar cuestionamientos similares, el Regulador ha previsto señalar expresamente que tanto las resoluciones que fijan cargos de interconexión diferenciados como la Resolución de Consejo Directivo N° 044-2011-CD-OSIPTEL<sup>63</sup>, adecuan automáticamente las relaciones de interconexión vigentes, de manera que resultan aplicables al tráfico cursado a partir de la fecha de su entrada en vigencia<sup>64</sup>.

## 9. Síntesis

En el Perú, el objetivo principal de la política de telecomunicaciones consiste en expandir el acceso y la cobertura de los Servicios Públicos de telecomunicaciones. Para lograrlo el Regulador impulsó, preponderantemente, el desarrollo de la telefonía móvil sujetándolo al sistema de tarifas “el que llama paga” en el cual el operador móvil establecía y cobraba libremente la tarifa fijo - móvil. Dicho sistema jugó un rol muy importante en las telecomunicaciones, pues ayudó a financiar la expansión de la telefonía móvil hasta alcanzar altas tasas de teledensidad, cumpliendo el objetivo propuesto en lo que respecta al servicio de voz.

<sup>62</sup> Esta sería una manifestación del principio de igualdad de acceso de la interconexión.

<sup>63</sup> Al respecto, la primera disposición complementaria de la Resolución de Consejo Directivo N° 044-2011-CD-OSIPTEL establece lo siguiente:

**“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

*Primera.- Las relaciones de interconexión establecidas entre los concesionarios del servicio telefónico fijo y los concesionarios de servicios móviles quedarán automáticamente adecuadas al presente Sistema de Tarifas, sin requerir acuerdos complementarios para dicho efecto. A partir de la fecha de entrada en vigencia de este Sistema de Tarifas, las liquidaciones de interconexión correspondientes a las llamadas locales fijo-móvil se sujetarán al cargo por terminación de llamada en redes móviles que corresponda a cada red móvil de destino, conforme a sus respectivos valores vigentes.”*

<sup>64</sup> Realmente, esta disposición es innecesaria, pues el cargo de interconexión es una condición económica de la interconexión y, por tanto, se sujeta al artículo 28° del Reglamento de Interconexión que garantiza que las relaciones de interconexión se adecuen, automáticamente, a mejores condiciones económicas.

Sin embargo, para el Regulador ha llegado el momento de incorporar objetivos de eficiencia asignativa en la política de telecomunicaciones, lo que implicaría orientar las tarifas hacia sus costos buscando beneficiar el acceso de los usuarios a dichos servicios. En ese marco, el Regulador modificó el sistema de tarifas fijo-móvil atribuyendo a los operadores fijos la facultad de establecer la tarifa sin superar el tope establecido por el OSIPTEL y los cargos de interconexión, máximos y diferenciados, también fijados por el Regulador.

Las mayores críticas se centran en la oportunidad en la cual el Regulador implementa el nuevo sistema tarifario y en su decisión de regular las tarifas fijo-móvil, antes que privilegiar los mecanismos de libre mercado. En los próximos años veremos si estas medidas regulatorias fueron las respuestas adecuadas a una cuidadosa lectura del estado de desarrollo de nuestras telecomunicaciones. No lo sabemos aún. Esperemos que así sea.