

¿Es Posible la Competencia en Telefonía en Nuestro País?

María Del Rosario Quiroga*

“La doctora Quiroga analiza las razones por las cuales en el Perú no puede hablarse de competencia en el ámbito de la telefonía, explicando que, como consecuencia de ello los usuarios se ven frente a la imposibilidad de poder elegir entre más de dos empresas prestadoras de servicios, dadas las barreras que impiden la entrada de más competidores al mercado local. Para ello, analiza algunos criterios tomados por OSIPTEL, los cuales han generado que el mercado se halle por debajo de los estándares de la región, lo que ha derivado en la inexistencia de una verdadera competencia.”

A trece años de haberse privatizado el sector de telecomunicaciones y después de nueve de haberse abierto la telefonía fija a la competencia, todavía no es posible afirmar que existe competencia en este servicio, sobre todo en el segmento residencial.

Por su parte, la telefonía móvil muestra niveles de competencia limitados, especialmente a partir de las adquisiciones y concentraciones ocurridas en los últimos años, que han permitido la consolidación de un mercado prácticamente duopólico¹.

Esta falta de competencia se verifica a pesar de existir un marco legal que permite la libre entrada de empresas al mercado de telecomunicaciones, el cual cuenta con claros principios y normas para garantizar el desarrollo de los operadores en un entorno de competencia. Asimismo, existe un regulador especializado y legalmente autónomo del poder político, que cumple al mismo tiempo las funciones de agencia de competencia en el sector. Finalmente, la industria de las telecomunicaciones es una de las que mayor dinamismo ha mostrado en el mundo en cuanto a desarrollo tecnológico, lo que debería facilitar la generación de competencia. En efecto, la tecnología actual permite ofrecer cada vez una mayor variedad de servicios, con distintas calidades, velocidades y atributos, dependiendo del proveedor que se elija. Y lo más importante es que es posible el uso de diversos medios de transporte: ya no es necesario tender una red física de cable, sino que pueden utilizarse las ondas del espectro

radioeléctrico con el adecuado equipamiento para el envío, captación, conversión y enrutamiento de señales.

Dado este contexto, es natural preguntarse por qué nuestro país no ofrece verdadera competencia en telefonía; por qué los consumidores peruanos no podemos elegir entre una gama de prestadores de servicios y tenemos que conformarnos con aceptar los que nos ofrecen una o dos empresas. Si aparentemente se han dado los elementos para contar con competencia y ésta no se desarrolla, es válido y legítimo cuestionarse si es posible la competencia en un mercado como el peruano.

Una revisión de las decisiones adoptadas por el regulador, sin embargo, nos indicaría que no se han dado las condiciones necesarias para el desarrollo de la competencia. OSIPTEL ha tomado una serie de decisiones políticas, optando por proteger a algunos sectores en perjuicio de otros, impidiendo una verdadera competencia. Así, ha decidido que los usuarios de la telefonía fija financien el crecimiento de la móvil; y, dentro de la móvil, ha preferido apostar por la expansión de las grandes redes, protegiendo sus ingresos. Este proteccionismo no sólo parece estar retrasando la competencia, sino que tampoco está generando resultados óptimos en el crecimiento del mercado: países más pobres que el Perú, con similares desigualdades y dificultades geográficas, muestran mayores niveles de expansión, siendo el nuestro uno de los países de menor penetración en la región, muy por debajo de Colombia y Ecuador, e incluso detrás de Bolivia.

* Doctora Post-graduate. Diploma in Economics University of Leicester, Inglaterra (1997) – (1998).

¹ Las dos empresas más importantes, Telefónica Móviles y América Móvil (Claro), concentran más del 96% del mercado, según datos estadísticos de OSIPTEL del último trimestre de 2006.

Muchas de estas decisiones de OSIPTEL habrían sido adoptadas vulnerando el principio de legalidad que rige su actuación. El regulador ha actuado muchas veces como un ente político, más que como el ente técnico y autónomo que debería ser.

El objetivo de este artículo es analizar algunas decisiones del regulador que pueden ser cuestionadas tanto desde el punto de vista del desarrollo del mercado como desde una perspectiva estrictamente legal. Previamente, sin embargo, se revisará la relación entre competencia y expansión, toda vez que las razones esgrimidas por OSIPTEL para retrasar la competencia por lo general están asociadas con una apuesta por la expansión.

1. Competencia o Expansión. El Caso Peruano

Se sabe que la competencia no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar mayor eficiencia y bienestar. La competencia entre los distintos proveedores de un bien o servicio debería permitir que éstos, en su afán por obtener mayores clientes, ofrezcan menores precios y mejor calidad, siendo cada vez más eficientes. Este mismo afán debería conducir a los proveedores a una innovación tecnológica para que puedan ofrecer una mayor variedad de bienes o servicios, accediendo a nuevos sectores de mercado. Todo este proceso y la constante búsqueda de más clientes deberían, finalmente, conducir a una inevitable expansión del mercado. Este simple razonamiento tendría que llevarnos a concluir que la competencia y los mecanismos naturales del mercado, van de la mano con la mejora de la calidad y la expansión del servicio.

Sin embargo, algunos conceptos económicos elementales nos enseñan que la competencia no siempre conlleva una mejora en la calidad y una expansión de los servicios. Existen industrias en las que la competencia no es posible, así como existen otras en las que, siendo posible, no resulta conveniente.

Los mercados con presencia de redes, como la mayoría de servicios públicos, son aquellos donde clásicamente se ha cuestionado la posibilidad y la conveniencia de promover la competencia. Esto se debe fundamentalmente a las economías de escala derivadas de la infraestructura de las redes, como las de agua y desagüe, la red ferroviaria o de carreteras, las redes de transmisión y distribución eléctrica, así como las redes de telecomunicaciones. Se trata de infraestructura que requiere de altas inversiones, pero que, a su vez, puede ser utilizada simultáneamente por millones de personas. Así, los altos costos de contar con la red se dividen entre quienes la usan. Por esa razón, generalmente no resulta conveniente duplicar la infraestructura de la red, ya que ello implicaría que la misma cantidad de usuarios tenga que pagar por más redes.

En tal sentido, en algunas industrias se ha determinado que simplemente no es posible, por ahora, contar con más de una red. Es el caso de las redes de agua y desagüe, así como las de carreteras y vías férreas, o las redes de distribución eléctrica. Por ello, el mercado ferroviario y el eléctrico, por ejemplo, se ha dividido verticalmente y se ha determinado

que lo más conveniente es introducir competencia únicamente en algunos de sus segmentos: es posible competir en el segmento de generación eléctrica, pero no en las redes de distribución; así como pueden coexistir distintos proveedores de servicios de transporte, siempre que operen sus vagones sobre una sola vía férrea.

En otras industrias se ha determinado que sí es posible la competencia, pero limitada a dos o tres competidores, porque el alto costo de proveer el servicio y el reducido tamaño del mercado (posible cantidad de consumidores o usuarios) no permitiría la coexistencia de más competidores rentables. En tal sentido, un mayor número de proveedores conduciría a una posible depredación del mercado, una degradación de la calidad de los servicios y el consiguiente perjuicio a los usuarios.

En el caso de las telecomunicaciones, particularmente la telefonía, la tecnología permite la coexistencia de varias redes, cada vez a un menor costo y con altas calidades. Sin embargo, se sigue cuestionando la conveniencia de que coexista ilimitado número de redes de telefonía, debido al reducido tamaño del mercado. Entre los argumentos que sustentan dicho cuestionamiento, se encuentra la diversidad geográfica, económica y cultural de nuestro país. Si bien en Lima (o en gran parte de sus distritos) sería posible la coexistencia de decenas de empresas de telefonía, cada una con su propia red, lo cierto es que el resto del país no ofrece las mismas posibilidades. El costo de expandir una red de telecomunicaciones a zonas geográficamente difíciles de la sierra o selva, unido a la escasa densidad poblacional de la zona, la pobreza de sus habitantes e incluso la falta de costumbre de usar el teléfono en su vida diaria, son ciertamente elementos que dificultan la expansión de las redes de telecomunicaciones a tales zonas y podrían llevarnos a concluir que allí no es posible contar con más de una red.

Debido a esta diversidad geográfica y económica, las empresas de telecomunicaciones subsidian parte de su red con los ingresos obtenidos en las ciudades de mayor densidad y desarrollo. Esta situación nos enfrenta a un problema adicional: la posibilidad de “descrime” del mercado. Este problema ocurre cuando algunas empresas tienden sus redes y brindan servicios únicamente en los lugares más rentables (donde se encuentra la “crema”). La mayor competencia en tales lugares deriva en una natural reducción de sus precios, hasta eliminar todo el excedente o ganancia (se elimina la “crema”). Al desaparecer el excedente que generan las zonas rentables, las empresas que tenían redes y servicios en zonas pobres y difíciles, se quedarían sin recursos para subsidiar tales redes y menos aún podrían invertir en expandir su mercado. En otras palabras, una excesiva competencia concentrada en los lugares más rentables, atentaría contra los objetivos de expansión y cobertura del servicio, perjudicando a los usuarios.

El marco regulatorio y la política del sector ofrecen una serie de soluciones ante los problemas planteados en el párrafo anterior. Así, por ejemplo, se obliga a las empresas de telefonía fija que quieran prestar servicios

en Lima y Callao, a extender sus servicios a por lo menos un distrito que no se encuentre atendido; y a que el 5% de las líneas se instalen en los distritos de menor densidad publicados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones². Por su parte, a las empresas de larga distancia se les obliga a brindar el servicio por lo menos en cinco (5) ciudades de distintos departamentos³. De esta manera, el marco legal impide que las empresas se concentren en los lugares más rentables y pretende forzar a todas las operadoras a asumir los costos de contar con redes y servicios en zonas menos rentables.

Asimismo, existe en nuestro país el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), que se encuentra conformado por el aporte que deben realizar todas las empresas, ascendente al 1% de los ingresos brutos que perciben por la prestación de servicios portadores y finales de telecomunicaciones. Este fondo está destinado a subsidiar los servicios de telecomunicaciones en determinadas zonas donde este servicio no es rentable; y el subsidio es otorgado por concurso público, o luego de seguir un procedimiento de aprobación del proyecto bajo determinadas condiciones.

No obstante estas medidas, la expansión de las redes sigue siendo lenta por la necesidad de altas inversiones en un mercado pequeño y difícil. Por ello, algunas empresas, sobre todo en el sector móvil, exigen medidas proteccionistas a las autoridades para contar con los recursos que les permitan seguir expandiendo sus servicios. Estos argumentos han tenido cierto éxito, puesto que han retrasado los intentos del regulador de dictar medidas que generen mayor competencia, como es el bajar los cargos de interconexión a un nivel que refleje sus costos, de acuerdo a lo que ordena la ley.

Sin embargo, el proteccionismo que el regulador ha mantenido en algunos aspectos no está teniendo resultados óptimos en expansión. Una simple comparación internacional indica que la expansión telefónica en nuestro país es sumamente baja y que sería posible contar con un mayor número de usuarios.

En efecto, el estudio finalizado este año 2007 por el consorcio Desarrolladores Peruanos S.A. y Strategic Policy Research Inc. (SPRI), por encargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)⁴, concluye que *“Comparado con países con un ingreso per cápita similar a Perú, en el cual se incluye a varios países de América Latina,*

el sector de las telecomunicaciones en Perú ha registrado un desempeño bajo en los últimos años”⁵. Asimismo, el estudio afirma que esta industria presenta “Niveles relativamente bajos de penetración tanto en el sector de telefonía fija como en el servicio móvil”⁶.

El estudio mencionado incluyó la comparación con 14 países, de los cuales la mitad son latinoamericanos. En relación con el sector de telefonía fija, cabe destacar que cinco (5) de los países con un PBI *per cápita* inferior al nuestro, presentaron una densidad (penetración telefónica) mayor a la del Perú; entre estos países se encuentran Colombia y Ecuador, que tienen una geografía similar a la peruana. En cuanto al sector de telefonía móvil, el estudio encontró que países con un PBI *per cápita* ligeramente superior al peruano, como Sudáfrica y Tailandia, triplican la densidad de nuestro país.

En el mismo sentido, en el Informe No. 14-GPR/2006, OSIPTEL ha destacado que *“A pesar del significativo aumento en los niveles de penetración, este indicador es aún bajo, especialmente en comparación con otros países de ingreso similar. En una muestra de países de Latinoamérica sólo Honduras tiene un nivel menor, y países con más bajos ingresos, como Ecuador, Paraguay y Bolivia muestran mejor penetración”⁷.*

Si bien los estudios referidos se realizaron con datos de 2004 y 2005, la situación del Perú con relación al resto del mundo no ha mejorado en el último año. Así lo muestra el cuadro presentado por el MTC el 17 de mayo último con ocasión del día mundial de las telecomunicaciones, donde se comparan penetración telefónica y PBI de distintos países de la región al año 2006. De acuerdo con este cuadro, el Perú sigue muy por debajo de la penetración que le correspondería, incrementándose la diferencia con países como Ecuador y Colombia, que tienen un PBI similar; mientras nos acercamos al nivel de penetración que tiene Bolivia, país con un PBI bastante inferior al nuestro:

Si medimos sólo el sector móvil, a pesar del importante crecimiento del mercado peruano en el año 2006, sobre el cual OSIPTEL se ha mostrado orgulloso en sus últimas presentaciones, dicho crecimiento es un fenómeno universal del cual el Perú no escapa⁸. Por ello, seguimos estando muy por detrás de otros países de la región, como lo indica el siguiente cuadro elaborado por Apoyo Consultoría⁹:

2 Ver numeral 14 de los Lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios públicos de Telecomunicaciones en el Perú, aprobado por Decreto Supremo No. 03-2007-MTC.

3 Ibid.

4 Publicación titulada “Documento de Trabajo Propuesta Técnico-Económica y administrativa para la introducción de la Portabilidad Numérica en el País (Resumen)”, contenida en una Separata Especial del Diario Oficial El Peruano de fecha 1º de febrero de 2007.

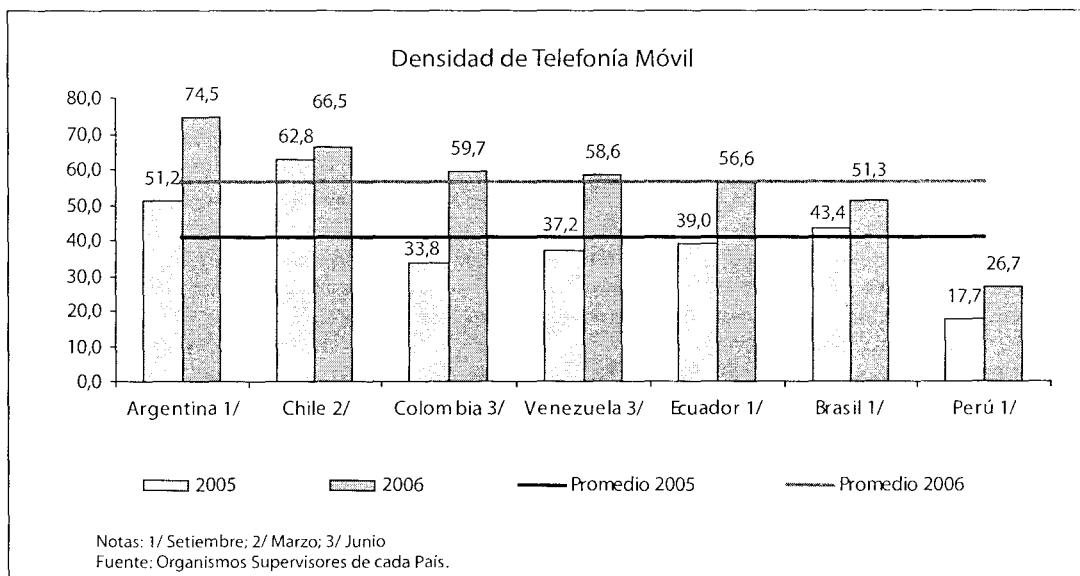
5 Pág. 2.

6 Ibid.

7 Página 4 del Informe No. 14-GPR/2006 OSIPTEL, publicado en abril de 2006, como sustento del inicio del Procedimiento para la regulación de la tarifa aplicable a las comunicaciones desde teléfonos públicos con destino en los usuarios de las redes de servicios móviles.

8 En términos porcentuales, nuestro crecimiento ha sido incluso superior al de otros países, pero en términos absolutos seguimos creciendo menos, de acuerdo con cuadros mostrados en la misma presentación por la Viceministra de Comunicaciones. Asimismo, según datos de Apoyo Consultoría, el Perú creció de 17,72% a 26,72%, mientras el promedio de la región creció de 40,75% a 56,29%.

9 Como puede verse, el nivel de densidad de Colombia y Venezuela, aún cuando fue medido en marzo de 2006, es bastante superior al peruano, medido en setiembre del mismo año.



Cabe agregar que incluso Bolivia supera la penetración móvil del Perú al año 2006¹⁰.

Estas cifras indican que nuestro mercado y nuestros servicios no han crecido de acuerdo a su potencial, lo que conduce a pensar que las políticas proteccionistas adoptadas por el regulador no han sido las más adecuadas. Por ello, a continuación se revisarán algunas de las medidas que podrían estar impidiendo un mayor desarrollo de la competencia y poniendo frenos artificiales al crecimiento del mercado.

2. Revisión de Algunas Decisiones de la Autoridad

2.1 La Dilatada Regulación de los Cargos de Interconexión

Para realizar llamadas telefónicas entre usuarios de dos empresas distintas es necesario utilizar las redes de dos operadores. Sin embargo, sólo el usuario que hace la llamada paga por ésta; y luego, la empresa que le ha cobrado a su cliente, tiene que pagarle al otro operador un cargo de interconexión por haber utilizado su red para terminar la llamada. Así, el cargo de interconexión es la contraprestación que una empresa de telefonía le cobra a otra por el uso de su red.

Los cargos de interconexión constituyen, entonces, una de las fuentes de ingresos más importantes para las empresas. En efecto, los operadores de telefonía tienen básicamente dos fuentes de ingresos: las tarifas que cobran a sus usuarios y los cargos de interconexión que cobran a otras empresas. Incluso, si se trata de un operador de telefonía cuyos servicios están dirigidos principalmente al segmento de jóvenes y a los sectores de menores ingresos de la población, entonces su red recibe más llamadas de las que realiza (importadora de tráfico) y, por lo tanto, la mayor parte de sus ingresos provienen de los cargos de interconexión que le cobra a otros operadores.

Teniendo dos fuentes principales de ingresos, es evidente que cada operador será capaz de bajar las tarifas a sus clientes en la medida que pueda subir los cargos de interconexión que cobra a las otras empresas. Expuesta así la situación, la fórmula para que un operador atraiga más usuarios parece simple: le bastaría con subir los cargos de interconexión que cobra, lo que le permitiría contar con un excedente para reducir, e incluso subsidiar, las tarifas que pagan sus usuarios, y sus equipos terminales.

Cabe recordar que en un sistema en el que el usuario que llama es el que paga por la llamada, el incremento de los cargos de interconexión que cobra un operador no afecta las tarifas de sus clientes por las llamadas que éstos hacen, sino que implica un incremento en los costos del otro operador y, por lo tanto, en las tarifas que este último cobra. Esto significa que, al elevar sus cargos de interconexión, un operador no sólo obtiene mayores ganancias para subsidiar las tarifas que cobra a sus clientes, sino que logra, al mismo tiempo, incrementar los costos y tarifas de sus competidores y demás empresas que necesitan terminar llamadas en su red.

Como puede observarse, lejos de existir incentivos para que las empresas bajen sus cargos de interconexión, existiría una tendencia para que los eleven. Esto genera un problema, porque los cargos de interconexión que tienen que pagarse los operadores entre sí constituyen también uno de los costos más importantes que tienen que enfrentar para llevar sus servicios a los usuarios. Por lo tanto, el incremento en los cargos de interconexión también incrementa las tarifas a los usuarios finales.

Lo explicado hasta el momento con relación a los cargos de interconexión puede parecer confuso porque, de un lado, se ha sostenido que el incremento de los cargos de interconexión puede permitirle al operador reducir y subsidiar sus tarifas a usuarios finales; y, de otro lado, se

10 En el primer semestre de 2006, Bolivia tenía una densidad de 27,02%. Datos obtenidos de la Página Web del organismo regulador boliviano. Jefatura de Tecnologías de Información y Comunicaciones SITTEL.

ha señalado que el incremento de dichos cargos se refleja en una mayor tarifa a los usuarios finales. Lo anterior, que podría parecer contradictorio, no lo es si tenemos en cuenta la existencia de diversas redes y diversos servicios en el mercado. En este contexto, lo cierto es que el incremento de los cargos de interconexión permite reducir los costos de unas redes e incrementar los de otras; más aún, permite que unos servicios subsidien el crecimiento de otros. De esta forma, se crean severas distorsiones en el mercado, porque las diferencias de crecimiento no son consecuencia de un mejor servicio ni de una mayor eficiencia.

“(...) los altos cargos de interconexión representan una barrera de entrada al mercado, mientras que para las (empresas) establecidas constituyen un seguro para mantener su posición.”

Así, por ejemplo, las redes grandes crecen a expensas de las chicas. Esto ocurre porque un operador que tiene más del 30% de los usuarios generalmente presenta un alto número de llamadas entre usuarios de su misma red (tráfico *on net*), por lo que no depende tanto del tráfico hacia otras redes y, por consiguiente, los cargos que debe pagar por terminación de llamadas no representan un costo muy significativo. En cambio, los operadores que tienen una porción pequeña del mercado (5% o menos) difícilmente podrán depender del tráfico *on net* y tienen que enfrentar un alto costo por llamar a otras redes, lo cual beneficia, precisamente, a las redes más grandes. Mientras mayor sea la diferencia en el tamaño de las redes, mayor es la ventaja de las grandes sobre las pequeñas, como es el caso del Perú, donde el mayor operador tiene 57.7% de las líneas telefónicas, el segundo tiene 38.4% y el más chico 3.9%¹¹.

Esta misma lógica se aplica a las empresas establecidas frente a las empresas nuevas o entrantes, que recién empiezan a captar clientes y que, por la misma razón, no reciben muchas llamadas. Para estas nuevas redes, evidentemente los altos cargos de interconexión representan una importante barrera de entrada al mercado, mientras que para las establecidas constituyen un seguro para mantener su posición.

Asimismo, las empresas importadoras de tráfico, que han dirigido sus productos a segmentos de mercado

que reciben más llamadas de las que realizan, se ven beneficiadas con un cargo alto, mientras que aquellas que tienen clientes empresariales o exportadores de tráfico, resultan perjudicadas al tener que pagar altos cargos.

Finalmente, los servicios con cargos de interconexión altos se desarrollan a expensas de los otros. Así, en el Perú, como veremos más adelante, la red móvil viene creciendo a expensas de la fija, que sigue pagando altos precios por las llamadas fijo-móvil.

En resumen, los cargos de interconexión representan para las empresas de telefonía tanto una fuente de ingresos como un costo; y, dado este contexto, los cargos desregulados y altos generan problemas principalmente en dos niveles:

- A nivel de la competencia, donde se presentan, a su vez, dos tipos de problemas: (i) la exclusión, que consiste en incrementar artificialmente el costo de los rivales; y (ii) la fijación de cargos monopólicos con el objeto de financiar con estas ganancias los servicios que se ofrecen a los clientes o usuarios finales.
- A nivel de los usuarios porque, evidentemente, los mayores cargos de interconexión se traducen en mayores tarifas y la mayor ganancia obtenida por los cargos no es íntegramente trasladada a los usuarios, todo lo cual genera un incremento general de los precios de la industria.

Las distorsiones antes mencionadas no sólo han sido estudiadas por diversos autores¹², sino que son bastante conocidas por el regulador peruano, OSIPTEL¹³. Es debido a estas distorsiones que en la mayoría de países del mundo se dispone la regulación de los cargos de interconexión, los cuales deben reflejar los costos de proveer el servicio.

El Perú no es una excepción. Por ello, desde 1998 la ley es clara en cuanto a que los cargos sean iguales a los costos, más un margen. Así el actual artículo 13° del Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo No. 049-2003-CD/OSIPTEL, señala:

“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 el 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 razonable¹⁴.”

11 Datos estadísticos de OSIPTEL del último trimestre de 2006. Boletín Trimestral Editado por la Gerencia de Políticas Regulatorias. Sub-gerencia de Investigación. www.osiptel.gob.pe.

12 Por ejemplo, M. E. Cave, S. K. Majumdar e I. Vogelsang (Editores). Handbook of Telecommunications Economics. Volumen 1. 2002. Capítulo 8 (por Mark Armstrong) y Capítulo 9 (por Eli Noam).

13 Ver, por ejemplo, los numerales III.1 y VII.1 del Informe No. 093-GPR/2005, que sustentó la regulación de los cargos de interconexión móviles en noviembre de 2005.

14 Idéntico texto recogía el artículo 13° del Reglamento de Interconexión, aprobado por Resolución del Consejo Directivo No. 01-98-CD/OSIPTEL, publicado el 17 de enero de 1998.

Esta disposición ha sido recogida en el Decreto Supremo No. 020-98-MTC¹⁵, en concordancia no sólo con la tendencia internacional sino con normas de rango supranacional que son vinculantes para el Perú¹⁶. Por su parte, los artículos 15, 16 y 17 del mismo TUO de las Normas de Interconexión establecen los componentes y formas de cálculo que OSIPTEL debe utilizar para la determinación de los costos de interconexión, la contribución a los costos totales del prestador del servicio local y el margen de utilidad razonable que, en virtud de lo señalado por el artículo 13, constituyen los componentes de los cargos de interconexión.

En consecuencia, como se desprende del texto de las normas citadas, no existe discrecionalidad para OSIPTEL en la determinación de los cargos tope por interconexión, sino que existe una exigencia legal que obliga a fijarlos como la suma de tres componentes, sobre los cuales se ha determinado incluso la manera de calcularlos.

Además de disponer que los cargos deben estar ajustados a costos (como el resultado de la suma de tres componentes), el marco legal en materia de interconexión es igualmente claro al disponer la no discriminación en cargos. En tal sentido, ordena que *"debe establecerse un solo cargo de interconexión a nivel local sin diferenciar entre llamadas entrantes y salientes, ni locales y larga distancia nacional e internacional, pues ello genera distorsiones y arbitrajes"*¹⁷. Asimismo, agrega que *"El incumplimiento de esta condición esencial se sujeta a las sanciones máximas que correspondan"*.

La no discriminación es también un principio universalmente aceptado por considerarse fundamental para evitar distorsiones y arbitrajes en el mercado de telecomunicaciones. En efecto, la posibilidad de establecer cargos distintos para cada operador facilita la colusión de las redes grandes (sólo entre ellas se cobrarían cargos más bajos) contra las pequeñas o entrantes y permite que unos servicios se desarrollen a expensas de otros; todo lo cual genera distorsiones en el mercado. Y, adicionalmente, existe el problema del arbitraje, que consiste en que las empresas no envíen directamente su tráfico a la red de destino, sino que lo manden a través de una red intermedia que ha obtenido mejores cargos de interconexión, lo que genera congestión y un crecimiento artificial de la red intermedia, a la que también hay que pagar por usar su red. Todo lo anterior implica una ineficiente utilización o desperdicio de recursos. Y es por ello que el TUO de las Normas de Interconexión dispone:

"En virtud de los principios a que se refiere el Artículo 7°, los contratos y los mandatos de interconexión incluirán una cláusula que garantice que los cargos de interconexión y/o las condiciones económicas en general, se adecuarán cuando una de las partes, en una relación de interconexión con una tercera empresa operadora establecida, vía contrato o mandato de interconexión, aplique cargos de interconexión y/o condiciones económicas más favorables que las establecidas en su relación de interconexión".

En resumen, existen dos principios fundamentales no sólo reconocidos a nivel de la teoría regulatoria y de la legislación mundial, sino que se encuentran recogidos positivamente en el marco legal peruano. Estos principios son el de contar con cargos de interconexión ajustados a costos y el de establecer un único cargo por red.

No obstante la existencia de este marco normativo desde 1998, el establecimiento de cargos de interconexión ajustados a costos está demorando varios años y el principio de no discriminación hasta ahora no se implementa en todas las redes.

Con relación a los cargos de interconexión en la red fija, recién en marzo de 2003 OSIPTEL dictó una resolución que tuvo por objeto ajustar tales cargos a costos¹⁸. Ello, a pesar de que en 1998, de conformidad con el Decreto Supremo que aprobó los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, OSIPTEL contrató un estudio con la consultora internacional Strategic Policy Research, cuyos resultados fueron presentados públicamente en enero de 1999. De acuerdo con dicho estudio, los cargos de interconexión de la red fija en el Perú debían establecerse en US\$ 0,8 centavos por minuto. Sin embargo, OSIPTEL mantuvo los cargos en US\$ 2,9 centavos hasta el 1° de enero de 2001, fecha en la que los redujo a US\$ 1,68 centavos como consecuencia de un estudio de comparación internacional de cargos¹⁹.

Como se verá más adelante, OSIPTEL ha adoptado una política similar con los cargos móviles, la cual mantiene en la actualidad. En efecto, OSIPTEL ha dictado una resolución que permite a las empresas móviles mantener cargos más altos que sus costos hasta diciembre del año 2009; y, lo que es peor, permite que a las redes fijas se les cobren cargos mucho más altos aún, contrariamente al principio de no discriminación.

De esta forma, OSIPTEL no sólo estaría vulnerando las normas de telecomunicaciones, sino que parece estar

15 Numeral 44 de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, publicados el 5 de agosto de 1998. Esta norma fue posteriormente modificada por el Decreto Supremo No. 003-2007-MTC, sin haber afectado el numeral 44 citado.

16 La Decisión No. 462 de la Comunidad Andina de Naciones, publicada en la Gaceta Oficial el 1 de enero de 1999, señala en su artículo 30 que: *"La interconexión debe proveerse (...) Con cargos de interconexión que: (...) Estén orientados a costos y tengan en cuenta su viabilidad económica"*.

17 Numeral 2 del artículo 9° de los Lineamientos para desarrollar y consolidar la competencia y la expansión de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú, aprobados por Decreto Supremo No. 003-2007-MTC. Estos nuevos Lineamientos han sido incorporados como Título I a los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, norma que en su numeral 48 contenía una disposición casi idéntica al texto citado.

18 Resolución No. 018-2003-CD/OSIPTEL.

19 Resolución No. 061-CD-2000/OSIPTEL, publicada el 4 de diciembre de 2000. Esta resolución recoge los cargos que habían sido establecidos poco tiempo antes en el Mandato de Interconexión No. 006-2000-GG/OSIPTEL entre Telefónica del Perú y AT&T.

actuando contrariamente a las funciones y los objetivos que le encomendaron, como son la defensa de la libre competencia y los derechos de los usuarios²⁰. A veces OSIPTEL parece olvidar que, en virtud del principio de legalidad, no puede actuar discrecional o políticamente, sino que está obligado a una actuación reglada, respetando el marco legal que limita su actuación²¹, de acuerdo con lo que establecen las normas del procedimiento administrativo²² y con la Constitución²³.

A continuación se explicarán con mayor detalle dos decisiones del regulador en relación con los cargos móviles que permiten mantener algunas distorsiones en la competencia.

a) Cargos Móviles Alejados de Costos

Hasta el año 2001 los cargos de interconexión en redes móviles no habían sido regulados, pero en marzo de ese año entró en vigencia el cargo de US\$ 20,53 centavos por minuto²⁴. Para el cálculo de este cargo de interconexión no se solicitó a las empresas información sobre sus costos, sino que se realizó una comparación internacional de cargos, la cual incluyó básicamente países latinoamericanos y europeos. Pero, además, se dispuso que el cargo establecido sólo fuera aplicable para las llamadas provenientes de redes de larga distancia y de teléfonos públicos.

Como puede verse, esta primera regulación de cargos móviles no se ajustó a los dos principios legales a los que se ha hecho referencia anteriormente: no estableció cargos basados en costos ni estableció un cargo único para la red móvil, permitiendo que se sigan cobrando cargos mayores para las llamadas provenientes de otras redes móviles y de las redes fijas, las cuales se mantuvieron desreguladas.

Como consecuencia de lo anterior, en el caso de las llamadas móvil-móvil, los cargos se mantuvieron en el orden de US\$ 25 centavos por minuto, pero los siguientes años se fueron reduciendo por acuerdos entre las empresas hasta alcanzar los US\$ 20,53 centavos. En el escenario de las llamadas fijo-móvil, la situación era más grave, porque las empresas móviles cobraban alrededor de US\$ 30 centavos a las redes fijas por cada llamada terminada en su red, aún cuando legalmente

no se consideraba a este pago como un cargo de interconexión²⁵. El pago a las redes móviles por las tarifas fijo-móvil también se fue reduciendo por acuerdos con el regulador, pero sin llegar ni cercanamente a los niveles que tenían los cargos para llamadas provenientes de las otras redes.

En julio de 2004 se inició, por primera vez, un procedimiento que buscó analizar los costos de las empresas móviles a efectos de fijar un cargo de interconexión de acuerdo a ley. Las razones esgrimidas por OSIPTEL para iniciar este proceso fueron extensamente desarrolladas, concluyendo que lo más conveniente era regular los cargos con base en costos, porque ello *"reduce la potencialidad de prácticas anticompetitivas que puedan resultar exitosas"* y *"elimina así las distorsiones tarifarias"*²⁶. Sin embargo, como resultado de este proceso de fijación de cargos de interconexión, en noviembre de 2005 se dictó la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTEL, mediante la cual se dispuso que los cargos calculados conforme a los costos del año 2004 recién serían aplicables entre enero y diciembre de 2009. En otras palabras, se calculó el cargo según lo establece el marco legal, para luego ordenar que éste no se aplicara y, con ello, asegurar a las empresas móviles que podrían seguir cobrando cargos superiores hasta el año 2010.

Para dictar esta resolución, OSIPTEL siguió el procedimiento establecido en la Resolución No. 123-2003-CD/OSIPTEL, el cual prevé que las empresas operadoras presenten su propuesta de cargos junto con un estudio sustentatorio de costos. A partir de estas propuestas, la Gerencia de Políticas Regulatorias de OSIPTEL presenta un informe técnico a la Gerencia General y esta última, de considerarlo procedente, eleva el informe al Consejo Directivo, junto con un proyecto normativo. De ser aprobado, el proyecto normativo se publica para recibir comentarios, se convoca a una Audiencia Pública y, finalmente, se emite la resolución definitiva.

Pues bien, luego de seguir rigurosamente este procedimiento que tardó dieciséis (16) meses y habiendo analizado los costos de cada empresa conforme a los criterios contemplados en el marco legal, OSIPTEL publicó la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTEL y el Informe No. 093-GPR/2005, que sustentó cada cálculo

20 Entre otros, el artículo 76° de la Ley de Telecomunicaciones (Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo No. 013-93-TCC) y el artículo 7° de la Ley 26285 establecen como objetivo principal de OSIPTEL garantizar y promover la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y regular el equilibrio de la tarifas. Este mismo objetivo se repite en el artículo 18° del Reglamento General de OSIPTEL (Decreto Supremo No. 008-2001-PCM). Asimismo, entre los objetivos específicos del regulador contenidos en el artículo 19° de esta misma norma, se encuentra el de *"Promover la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones"*, recogiendo de esta forma la disposición que se encontraba en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley de Telecomunicaciones.

21 En palabras de García de Enterría: "Toda acción administrativa se nos presenta así como el ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido". GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Segunda Edición, Madrid. Civitas. Páginas 429 y 433.

22 El artículo 10° de la Ley 27444 señala que *"Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias"*.

23 El artículo 45° de la Constitución dispone: "El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen".

24 Resolución No. 063-2000-CD/OSIPTEL, modificada por la Resolución No. 004-2002-CD/OSIPTEL.

25 Como explicaremos en el siguiente acápite, en las llamadas fijo-móvil, la empresa móvil establece libremente la tarifa por toda la llamada y simplemente le paga a la red fija un cargo por originarla, quedándose con el resto de la tarifa, lo que equivale a percibir un cargo de interconexión libre.

26 Informe No. 093-GPR/2005, que sustenta la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTEL. Pág. 70.

y cada cargo de interconexión establecido conforme a ley. Tanto la Exposición de Motivos como el informe sustentatorio, explican las razones que justifican la necesidad de regular los cargos de interconexión ajustados a costos. Así, por ejemplo, la sección III.1.2 del Informe No. 093-GPR/2005 explica:

"(...) al contar con incentivos unilaterales para elevar los cargos por encima del nivel de costos, entonces, los operadores, obtienen rentas monopólicas, mientras que los usuarios se ven perjudicados con un nivel elevado de precios finales de llamadas entre redes móviles".

"En extremo, un mayor cargo por terminación de llamadas podría ser trasladado a través de menores precios por minuto de llamada dentro de la misma red (on net). Sin embargo, este esquema es financiado por suscriptores de otras redes (...)"

"De otro lado, al fijar cargos de terminación altos, los operadores móviles incrementan el costo de las llamadas off net de los rivales (...) lo cual podría desincentivar el uso de dicha red rival (...) generando tanto un potencial problema de exclusión de operadores rivales".

"(...) este esquema también ha llevado a un mayor ratio implícito de precios de llamadas off net y on net, lo cual, naturalmente acentúa el esquema de crecimiento de redes propias a expensas de otras redes".

Por su parte, la siguiente sección del Informe No. 093-GPR/2005 explica los beneficios que los cargos basados en costos generan a la competencia y los usuarios:

"La regulación de los cargos de terminación de llamadas en base a costos garantizaría que tales reducciones se trasladaran a los consumidores".

"Una regulación del cargo de terminación basada en costos elimina las distorsiones a nivel de interconexión, garantizando condiciones equitativas en el acceso a todos los interesados, con lo cual se facilita la entrada de nuevos competidores al mercado".

"La reducción de cargos de terminación en base a costos elimina así las distorsiones tarifarias".

Finalmente, la sección III.3 del mismo Informe No. 093-GPR/2005 resume:

"En particular, la regulación de cargos de terminación en base a costos permite: (i) mejorar las actuales condiciones de competencia (...) (iii) reducir los costos de las llamadas de off-net entre redes móviles, lo cual permitirá, de un lado, ganancias de eficiencia y, de otro lado, minimizar potenciales prácticas anticompetitivas a través de los subsidios cruzados anticompetitivos o incremento de costos a los rivales, y (iv) reducir las tarifas promedio de la industria de telecomunicaciones (...)"

Posteriormente, el Informe No. 093-GPR/2005 explica las distintas metodologías para calcular cargos de interconexión ajustados a costos, concluyendo lo siguiente en la Exposición de Motivos de la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTTEL:

"OSIPTTEL ha considerado que la mejor práctica regulatoria es aquella que establece que los cargos de interconexión deben basarse en los costos incrementales directamente atribuibles a la prestación de la facilidad esencial sujeta a regulación, considerando además un margen de contribución a los costos comunes y un margen de utilidad razonable.

Tomando en cuenta todo lo anteriormente señalado, se considera que los cargos de terminación móvil deben considerar: (i) el costo incremental de largo plazo de cada operador, y (ii) un margen por costos comunes (overhead general y pagos por licencia y/o concesión)".

"(...) los objetivos políticos en los que OSIPTTEL justificó la postergación de los cargos de interconexión ajustados a costos no han alcanzado siquiera los niveles de la región."

Como consecuencia natural de todo lo anterior, el artículo 1º de la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTTEL fijó los cargos de interconexión calculados sobre la base de costos, conforme a lo dispuesto por la ley y lo sustentado en su informe:

"Artículo 1.- Fijar los cargos de interconexión tope por terminación de llamadas en las redes de los servicios móviles, de acuerdo al siguiente detalle: (...)"

Sin embargo, sorprendentemente, el artículo 2º de la misma resolución dispuso que los cargos calculados conforme a ley y al procedimiento regulado, recién se aplicaran en enero de 2009, efectuándose cada primero de enero de los años 2006 a 2009 reducciones graduales de 25% de la diferencia entre el cargo vigente de US\$ 20,53 centavos y el cargo de interconexión establecido en el artículo 1º:

"Artículo 2.- Los cargos de interconexión tope por terminación de llamadas en las redes de los servicios móviles, establecidos en el Artículo 1 de la presente resolución, serán aplicados en forma gradual en cuatro (04) períodos, siendo sus valores en cada período los siguientes: (...)"

Es de esperar que en el año 2009 los costos de las empresas sean mucho menores que en el 2004, como consecuencia del crecimiento de los usuarios y los avances tecnológicos. Por lo tanto, en la práctica, la resolución dictada dispuso que hasta el 2010 las empresas móviles siguieran cobrando cargos por encima de los costos.

La justificación consignada en los considerandos de la citada resolución para justificar la gradualidad, es que *"este organismo considera adecuado establecer la reducción gradual de dichos cargos, a fin de permitir que las empresas operadoras realicen los ajustes necesarios sin que se desincentiven sus inversiones"*.

Por su parte, la Exposición de Motivos señaló: *"(...) un ajuste gradual permite que las empresas móviles cuenten con un tiempo razonable para ajustar sus costos o sus tarifas con lo cual se espera conseguir un equilibrio de sostenibilidad financiera y de inversiones futuras a nivel de mercado que promueva la expansión de la penetración de telefonía móvil, la reducción de tarifas a los usuarios, y la aplicación efectiva de la regulación al mercado de servicios móviles"*.

Como puede verse, el regulador consideró que la protección del equilibrio financiero de las empresas y los incentivos para una mayor inversión, así como los fines de expansión y cobertura eran más importantes que los beneficios que podrían generar los cargos ajustados a costos para la competencia y las tarifas; y, consecuentemente, decidió diferir la aplicación de dichos cargos por más de cuatro años.

Sin embargo, las citadas justificaciones de OSIPTEL para dilatar la aplicación de los cargos de interconexión basados en costos no fueron acompañadas de análisis económico alguno respecto a los beneficios y perjuicios que este retraso generaría para la competencia, los usuarios y el bienestar general, en comparación con una aplicación inmediata del mencionado ajuste.

El mencionado análisis costo beneficio no sólo es importante para tomar las mejores decisiones para el mercado, sino que el marco legal obliga expresamente a OSIPTEL a realizarlo. En efecto, de conformidad con el artículo 6° del Reglamento General de OSIPTEL²⁷, el regulador debe basar su actuación en un análisis costo beneficio que acredite la racionalidad y eficacia de sus acciones. En el mismo sentido, el principio de transparencia, establecido en el artículo 7° del mismo Reglamento, obliga a OSIPTEL a adoptar sus decisiones de tal manera que los criterios a utilizarse sean conocibles y predecibles. De esta forma, el regulador, al igual que cualquier otra autoridad administrativa,

tiene el deber de motivar sus decisiones²⁸, pero en el caso de OSIPTEL esta motivación debe incluir el análisis costo-beneficio que sustente sus decisiones, lo cual no ocurrió en este caso.

Así, al decidir la aplicación gradual de los cargos de interconexión móviles, OSIPTEL ha actuado como un ente político, argumentando que *"este organismo considera adecuado"* o que *"numerosas autoridades regulatorias (...) recomiendan"*. Este argumento de autoridad, utilizado para justificar decisiones que se alejan del marco legal y de los objetivos asignados a OSIPTEL, no corresponden a un organismo que fue creado para actuar como entidad técnica autónoma.

Una consecuencia de la decisión política adoptada por OSIPTEL ha sido, como era previsible, que se mantengan las distorsiones en el proceso competitivo. En efecto, las políticas de exclusión que, de conformidad con el análisis del propio regulador, podrían ser evitadas con un cargo basado en costos, han seguido dándose: las dos redes más grandes han centrado sus políticas en la promoción del tráfico *on net*, manteniendo en niveles muy altos los costos de sus rivales (la red pequeña y la telefonía fija). El resultado es el incremento de la concentración de este mercado y la consecuente reducción de la competencia. Así lo demuestran los datos de OSIPTEL²⁹, según los cuales las dos empresas dominantes han incrementado sus cuotas de mercado, mientras que la red más chica la ha reducido de 4,5% a 3,9% durante el 2006. Asimismo, las tarifas de otras redes que terminan llamadas en la red móvil, al igual que las tarifas móviles *off net*, se han mantenido altas.

Pero lo más importante es que los objetivos políticos en los que OSIPTEL justificó la postergación de los cargos de interconexión ajustados a costos no han alcanzado siquiera los niveles de la región. Si bien la cobertura de la telefonía móvil se ha incrementado sustancialmente de diciembre de 2005 a diciembre de 2006³⁰, lo que ha significado un aumento de la penetración de 20,5 a 31,9 líneas por cada 100 habitantes³¹, otros países han mostrado mayor crecimiento y nuestro país sigue siendo uno de los países con penetración móvil más baja, incluso detrás de los que tienen un PBI *per cápita* bastante menor, como Bolivia.

Conjuntamente con esta menor penetración el Perú tiene un cargo de interconexión móvil 40% más alto que el promedio de la región. En efecto, mientras que en el Perú el cargo para el año 2007 es de US\$ 15,12 centavos³², el promedio de la región es de US\$ 11 centavos³³. Es interesante compararnos, por ejemplo, con Ecuador y

27 Aprobado por Decreto Supremo No. 008-2001-PCM.

28 Numeral 4 del artículo 3° y artículo 6° de la Ley 27444.

29 Estadísticas publicadas por OSIPTEL al último trimestre de 2006.

30 De conformidad con las estadísticas publicadas por OSIPTEL al último trimestre de 2006, las operadoras móviles cubren el 53% de los distritos del país, es decir 974 distritos, mientras que un año antes sólo cubrían 434 distritos.

31 Estadísticas publicadas por OSIPTEL al último trimestre de 2006.

32 Cada empresa móvil tiene un cargo distinto, siendo el promedio de los tres US\$ 15,12 centavos.

33 Para el cálculo de este promedio se han utilizado cargos vigentes a febrero de 2007 y se han incluido los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Colombia, que tienen un PBI *per cápita* similar al peruano y un cargo de interconexión bastante menor (US\$ 11), lo que ha resultado en una penetración en telefonía móvil entre 57% y 60%, es decir, casi el doble que en el Perú. No parece casual, entonces, que la baja penetración en el Perú “coincida” con un cargo de interconexión alto que no permite el libre desenvolvimiento de la competencia.

En resumen, OSIPTEL ha mantenido los cargos de interconexión móviles muy por encima de sus costos, confiando en que los mayores cargos permitirían financiar la expansión de las redes y una mayor penetración; y siendo consciente de que éstos impedirían una competencia libre. Además de los cuestionamientos legales que cabrían sobre esta decisión, lo cierto es que la penetración en el Perú ha crecido menos que en otros países de la región que sí establecieron cargos de interconexión bajos. Esta situación permite concluir que los objetivos de penetración no se han alcanzado y que, si OSIPTEL hubiera reducido los cargos, eliminando las distorsiones en la competencia, probablemente los mecanismos del mercado hubieran podido conducir a una mayor expansión del servicio.

Si bien la última afirmación es sólo una deducción lógica, OSIPTEL ha sido creado, justamente, para ofrecer un análisis técnico riguroso sobre los perjuicios que conlleva el retraso de la reducción de los cargos de interconexión a nivel de costos, frente a sus beneficios. En este caso, el regulador omitió dicho análisis, reemplazándolo por una decisión política que no ha tenido los mejores resultados.

b) Exclusión del Escenario Fijo-Móvil

La actuación del regulador y sus resultados son más cuestionables cuando se analizan sus decisiones sobre las llamadas de una red fija a una móvil. En efecto, si el cargo de interconexión móvil se redujo muy poco para las redes de larga distancia, teléfonos públicos y otras redes móviles en los últimos dos años, manteniendo importantes distorsiones, los precios que pagan las redes fijas a las móviles por terminar llamadas en sus redes, no tuvieron reducción alguna³⁴.

Así, la situación para el escenario fijo-móvil es más difícil y la discriminación es más evidente. Lo anterior se debe a la decisión de OSIPTEL de mantener el sistema “*El Que Llama Paga*” (CPP por sus siglas en inglés: “*Calling Party Pays*”) en los términos establecidos en las Resoluciones No. 005-96-CD/OSIPTEL y No. 029-99-CD/OSIPTEL. De conformidad con estas normas, el sistema CPP no sólo significa que quien hace la llamada la paga, sino que además la red móvil siempre establece el precio de la llamada, pagándole a la red fija un cargo por originar la llamada, lo que le permite retener el excedente o utilidad de la tarifa. Este sistema fue reiterado por la Resolución No. 004-2001-CD/OSIPTEL:

“Las tarifas para las comunicaciones locales originadas por los usuarios de los servicios de telefonía fija en la modalidad de abonado destinadas a los usuarios del servicio de telefonía móvil, del servicio troncalizado o del servicio de comunicaciones personales (PCS), serán fijadas por la empresa concesionaria del servicio de telefonía móvil, del servicio troncalizado o del servicio de comunicaciones personales (PCS)”.

La citada norma modificó el artículo 5° de la Resolución No. 063-2000-CD/OSIPTEL, dictada en diciembre de 2000, pero que nunca llegó a entrar en vigencia por gestiones de las empresas móviles. Esta resolución modificaba expresamente el sistema CPP, estableciendo que “*Las tarifas para las comunicaciones originadas por los usuarios de cualquier servicio público de telecomunicaciones, incluyendo los servicios de telefonía fija (...), serán fijadas por la empresa concesionaria del servicio que origina la comunicación*”.

Al impedir esta modificación, las redes móviles lograron mantener un sistema que les permite manejar los precios de las llamadas fijo-móvil, que no son pagadas por sus clientes sino por los usuarios de la red fija. Así, cuando la llamada es realizada por un usuario de la red fija, la móvil contrata los servicios de las empresas fijas para que éstas le cobren a sus usuarios por la llamada y luego le transfieran lo cobrado. Las redes fijas cobran a sus usuarios la tarifa, reteniendo un monto correspondiente al cargo de interconexión por originar la llamada y otro monto por encargarse de la facturación y recaudación; y, finalmente, trasladan al operador móvil el resto de la tarifa. Para todos los efectos, por lo tanto, el monto que se traslada a la empresa móvil es un cargo de terminación, a pesar que se denomine “tarifa”. Si la supuesta “tarifa” puede ser determinada libremente por el operador móvil, ello equivale a que se le permita fijar libremente los cargos de interconexión para la terminación en su red cuando la llamada proviene de la red fija.

La consecuencia más evidente de la aplicación del sistema CPP descrito precedentemente es que la red móvil no tiene reparos en incrementar la tarifa de las llamadas de la red fija hacia las redes móviles, la cual no es pagada por sus clientes y, por tanto, no le genera ningún perjuicio. Por el contrario, este incremento le permite percibir mayores ingresos sin perder cuota de mercado. De hecho, los ingresos percibidos por las llamadas fijo-móvil constituyen un porcentaje importante de los ingresos totales percibidos por las empresas móviles; y es así como, desde hace años, los usuarios fijos financian en gran medida el crecimiento de las móviles.

La situación anterior ha llevado, además, a que las llamadas fijo-móvil representen un alto porcentaje de las facturas de las líneas fijas abiertas. Esto ha generado también que los usuarios, tanto *residenciales como empresariales*, bloqueen la posibilidad de llamar a

34 De acuerdo con las tarifas publicadas por OSIPTEL, la tarifa fijo-móvil incluso se incrementó, pasando de US\$ 0,4 centavos por segundo en diciembre de 2005 a \$/ 0,16 centavos en julio de 2006.

mano con la sociedad de la información, que es un elemento importante para contar con una sociedad más y mejor integrada. En efecto, las tecnologías móviles presentan todavía algunas limitaciones en relación con la transmisión de datos e Internet, por lo que la red fija ofrece una serie de ventajas en este aspecto.

Por todo lo anterior, es importante que se ofrezcan las condiciones necesarias para la entrada y desarrollo de las nuevas tecnologías fijas. De esa forma, los mecanismos del mercado y la competencia podrán determinar si estas tecnologías fijas son adecuadas para el Perú. Sin embargo, mientras se mantenga una regulación que beneficie tan evidentemente el despliegue de las redes móviles, es poco probable que las nuevas posibilidades de telefonía fija puedan desarrollarse en nuestro país.

En vista de esta situación, llama especialmente la atención que en la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTTEL, que estableció en noviembre de 2005 la reducción gradual de los cargos móviles, se haya incluido en el artículo 3º una disposición que excluye expresamente a las llamadas fijo-móvil:

“Quedan exceptuadas del alcance de la presente resolución, las comunicaciones locales originadas en una red del servicio de telefonía fija local, en la modalidad de abonados, y terminadas en una red del servicio de telefonía móvil (...) las que se encuentran sujetas al régimen establecido por las Resoluciones de Consejo Directivo No. 005-96-CD/OSIPTTEL y No. 029-99-CD/OSIPTTEL”.

Nótese que la decisión de OSIPTTEL contenida en la norma citada y en normas anteriores no consiste sólo en permitir que las distorsiones en la competencia se mantengan, como ocurre en el caso de los cargos de interconexión móviles para llamadas provenientes de otras redes. En el caso de las llamadas fijo-móvil, quien estaría introduciendo las distorsiones a la competencia sería, precisamente, OSIPTTEL. En efecto, estas distorsiones ocurren principalmente porque los usuarios que pagan la llamada no son los usuarios de la empresa que establece el precio. En tal sentido, si la red fija que origina la llamada fuera quien pone el precio (como ocurre con cualquier otra llamada), este tipo de distorsiones no se presentarían.

La decisión de mantener las condiciones del sistema CPP establecidas en 1996 y excluir el escenario fijo-móvil de la regulación de cargos de interconexión, no ha sido explicada por informe alguno, ni por la Exposición de Motivos ni por los Considerandos de la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTTEL. Si, para la aplicación gradual de los cargos móviles determinada por esta misma norma, OSIPTTEL sustentó su decisión sólo en argumentos de autoridad, en el caso de la exclusión del escenario fijo-móvil no se encuentra ningún tipo de explicación.

No es necesario abundar en la legalidad y en la importancia que tiene que OSIPTTEL actúe como un

organismo técnico e imparcial, que sustente sus decisiones en análisis detallados que consideren, entre otros, los costos y los beneficios que tales decisiones pueden generar en el mercado; tema que ya fue abordado en el acápite anterior. Basta decir que es necesario, para el desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú, revisar y repensar las decisiones que se han tomado para apoyar a la telefonía móvil, en detrimento de la fija. Es necesario un análisis técnico sobre las posibilidades que ofrece la telefonía fija, que determine las acciones a tomar para permitir su desarrollo en condiciones de igualdad y no discriminación.

En todo caso, al no existir razones que justifiquen el proteccionismo de la industria móvil, OSIPTTEL debe permitir que sean los mecanismos de mercado, actuando sin distorsiones, los que determinen la mejor alternativa para los usuarios en telefonía.

2.2 Las Tarifas On Net

Las distorsiones a la competencia que puede conllevar la existencia de cargos de interconexión alejados de costos, explicadas precedentemente, se ven agravadas cuando se permite a las empresas establecer libremente sus tarifas *on net*.

Al respecto, cabe recordar que, tanto la teoría regulatoria como el propio OSIPTTEL, han analizado cómo los cargos de interconexión alejados de costos permiten trasladar los excedentes de dichos cargos a menores precios por minuto de llamada dentro de la misma red. Sin embargo, este esquema es financiado por los usuarios de las otras redes, a quienes se les incrementa el costo de llamar a otras redes. De esta forma, la reducción del precio de las llamadas *on net* es subsidiado por el incremento de los precios a las redes rivales (reflejado en las tarifas *off net*).

Esta forma de exclusión de las redes rivales permite el crecimiento de las redes grandes a expensas de las más pequeñas; y, por la misma razón, representa una importante barrera a la entrada. En efecto, son las redes entrantes y las pequeñas las que más dependen y más necesitan enviar su tráfico hacia otras redes, por lo que los cargos altos las afectan sustancialmente, mientras las redes grandes se dedican a promover el tráfico dentro de su propia red y, por tanto, los altos cargos no las perjudican de manera importante. Esto, que ha sido explicado con mayor detalle en el acápite 2.1 de este artículo, se torna más evidente cuando se revisa la política comercial de las dos empresas que concentran el 96% del mercado móvil; política que consisten en promover el tráfico *on net* mediante la reducción de sus tarifas. Asimismo, la afectación a la competencia puede constatarse al revisar los altos niveles de concentración a los que, aparentemente, han conducido estas políticas comerciales.

Conociendo OSIPTTEL los problemas que los cargos altos, combinados con la política de tarifas *on net*, pueden generar en la competencia del mercado móvil

(como lo demuestra en su Informe No. 093-GPR/2005), resulta extraño que haya optado por mantener los cargos alejados de costos y, al mismo tiempo, siga permitiendo tarifas *on net* claramente subsidiadas. Este subsidio se desprende de la información remitida por las mismas empresas móviles y estudiada por OSIPTEL para la emisión de la Resolución No. 070-2005-CD/OSIPTEL, según la cual los costos de utilizar dicha red para terminar una llamada estarían alrededor de los US\$ 10 centavos. No obstante, el precio de una llamada completa dentro de la misma red (que incluye originarla y terminarla) tiene una tarifa de US\$ 6,7 centavos, en el caso de Telefónica Móviles.

Evidentemente, no se trata de que el regulador prohíba el tráfico *on net*, ni tampoco que evite las ofertas o planes tarifarios con este tipo de ofertas. Sin embargo, pueden adoptarse medidas para controlar los subsidios y las distorsiones explicadas en los párrafos precedentes. Corresponde al regulador estudiar las posibles medidas a adoptar, pero condicionar las tarifas *on net* a los cargos de interconexión es una de ellas. Así, por ejemplo, podría disponerse que las empresas móviles no cobren cargos de interconexión superiores a la mitad de la tarifa *on net*. De esta forma, la empresa móvil no podrá disminuir libremente su tarifa *on net* mientras mantiene altos los cargos de interconexión para las tarifas *off net* de redes rivales, porque ambos conceptos estarán vinculados y, por lo tanto, el primero no podrá ser subsidiado por el segundo.

Ahora bien, las distorsiones de las tarifas *on net* no son exclusivas del mercado móvil, sino que también son permitidas en el mercado de telefonía fija. Así, desde hace algunos años, Telefónica del Perú comercializa el plan denominado Línea Premium, que ofrece una tarifa plana para el tráfico local fijo-fijo de voz e Internet, durante ciertos horarios y días. Sin embargo, dicha tarifa sólo es aplicable para las llamadas a números de la misma Telefónica (tráfico *on net*), lo cual genera distorsiones a la competencia, tanto en el nivel de las empresas de telefonía fija como en el de las empresas de Internet, como se explica a continuación.

Las empresas de Internet necesitan a las de telefonía fija porque éstas permiten a la mayoría de los usuarios residenciales llegar hasta el proveedor de acceso a Internet y acceder a sus servicios. La empresa telefónica conduce al usuario hasta la puerta de acceso a Internet y esta puerta es abierta por la empresa de Internet. Así, cada proveedor de Internet está asociado con algunas líneas o números telefónicos de destino; de modo tal que el usuario marca automáticamente desde su computadora el número asociado a su proveedor de Internet y eso le permite acceder a este servicio para navegar.

De esta forma, cada vez que un usuario de Internet utiliza la línea telefónica para navegar, está generando minutos de tráfico que benefician no sólo a la empresa telefónica de la cual este usuario es cliente (la red de origen), sino

también a la red de destino, que es la red contratada o asociada al proveedor de Internet. En efecto, la empresa contratada por el proveedor de Internet recibirá muchos minutos de tráfico por los cuales cobrará un cargo de interconexión o terminación. En tal sentido, las empresas de telefonía fija también necesitan a las de Internet, porque éstas constituyen una importante fuente de generación de tráfico y de ingresos.

El esquema de la Línea Premium, al incluir en su tarifa plan sólo las llamadas a números de su propia red, premia a las empresas de Internet que utilizan las líneas de Telefónica y castiga a las que contratan con cualquiera de sus competidoras. En otras palabras, si el proveedor de Internet está asociado a una línea de Telefónica, entonces las llamadas de sus clientes para navegar serán gratuitas durante el horario de la tarifa plana, por lo que el usuario permanecerá navegando mucho más tiempo. Sin embargo, si el proveedor de Internet está asociado a una línea de Telmex o de Americatel, Telefónica le cobrará por cada minuto de llamada, incluso durante el horario de la tarifa plana. De este modo, si el usuario no quiere que se incremente su facturación telefónica, se verá obligado a cambiar de proveedor de Internet, contratando a uno que esté asociado a líneas de telefónica. Esta discriminación genera, a su vez, que las empresas de Internet, para evitar que sus usuarios migren, terminen contratando las líneas de Telefónica en lugar de las de Telmex o Americatel.

Como consecuencia de lo anterior, las empresas de telefonía fija distintas a Telefónica perderán clientes, así como una de sus principales fuentes de generación de tráfico e ingresos. Este proceso ayuda a reforzar la posición de dominio de Telefónica, y dificulta la entrada y crecimiento de las empresas pequeñas.

Ante esta situación, corresponde a OSIPTEL evaluar las posibles consecuencias de la tarifa *on net* e imponer las medidas correctivas que sean necesarias para evitar distorsiones en la competencia. Estas medidas no podrían consistir en eliminar la Línea Premium, ya que ello perjudicaría a sus usuarios, pero podría obligarse a Telefónica a incluir en dicho plan tarifario las llamadas a otras redes, previa negociación supervisada con tales redes para evitar que se les subsidie.

2.3 La Portabilidad Numérica

Antes de terminar este artículo es importante hacer una mención a la decisión de implementar la portabilidad numérica en nuestro país a partir del año 2010 para los usuarios móviles. Esta disposición, que sin duda permitirá un mejor desarrollo de la competencia, ha sido dictada por el MTC y se encuentra contenida en el Decreto Supremo No. 003-2007-MTC. Los costos y beneficios de esta medida han sido detalladamente estudiados, contratando para ello a consultoras internacionales de reconocido prestigio. Lamentablemente, sólo se ha publicado el resumen con los resultados de dicho estudio; y no se puede acceder al estudio completo

ni siquiera en la página Web del MTC. No obstante, el resumen nos permite revisar el análisis costo-beneficio realizado por los consultores, que dio como resultado que se recomendara la portabilidad en la red móvil y no en la fija, porque en esta última se previó una demanda sumamente baja para portar los números, frente a costos muy altos para su implementación. Asimismo, el aparente largo plazo para contar con la portabilidad se explica porque se está brindando una etapa de planificación a las empresas, seguida de un tiempo para que la industria elija la tecnología más adecuada y, finalmente, un plazo para su implementación técnica.

La portabilidad numérica, de llegar a darse, es un paso muy importante para promover la competencia, pero

no será suficiente si no viene acompañada de otras medidas, como la revisión de las decisiones sobre cargos de interconexión y tarifas *on net*; o incluso medidas más sencillas, que dependen también del MTC, como una mayor rapidez para el otorgamiento de concesiones y asignaciones de espectro (si el mercado no tiene la capacidad de responder y actuar de manera rápida, no se podrá generar competencia). Si bien recientemente ha sido dictada la Ley 29022, que fue propuesta por el propio MTC y que tiene por objeto precisamente facilitar la entrada y despliegue de nuevas empresas, es conocido que los plazos y objetivos establecidos en el marco legal pocas veces tienen un efecto práctico y real en la tramitación de las concesiones 