

COMENTARIOS AL BORRADOR NO OFICIAL DE BASES TÉCNICO ECONÓMICAS DEL ESTUDIO PARA LA FIJACIÓN DE TARIFAS DE LOS SERVICIOS AFECTOS A FIJACIÓN TARIFARIA PRESTADOS POR ENTEL TELEFONÍA LOCAL S.A.

AUTOR: ALEJANDRO JADRESIC

Me permito recordar a Ud. la necesidad de que el conjunto de estructuras, niveles y fórmulas de indexación de tarifas resultantes del proceso de fijación guarden plena coherencia entre ellas, así como con las disposiciones legales vigentes y las pautas establecidas por la H. Comisión Resolutiva.

En tal sentido es necesario tener presente que se deberán fijar tarifas a servicios regulados provistos por distintas empresas en diversas zonas del país. Para ello la ley exige que se consideren sólo los costos indispensables que una empresa eficiente debería incurrir para proveer los servicios afectos a fijación con la tecnología disponible y manteniendo la calidad establecida. En otras palabras, cualquiera sea la concesionaria regulada que provea el servicio sujeto a fijación en una determinada zona del país, la máxima tarifa que ella podrá cobrar corresponderá a la tarifa que cobraría una empresa eficiente al ofrecer dicho servicio. De existir economías de escala, los estudios de costos que se empleen para fijar las tarifas deberán considerar que dicha empresa eficiente satisface la totalidad de la demanda del área geográfica considerada.

Por otra parte, la ley exige que de haber economías de escala, el incremento de las tarifas eficientes para lograr el autofinanciamiento de la empresa eficiente (y no necesariamente de las concesionarias reales) se debe hacer de modo de minimizar las ineficiencias. La teoría económica, la práctica en el pasado y la jurisprudencia emanada de la H. Comisión Resolutiva son claras en el sentido de que, para cumplir este objetivo, los cargos de acceso y las tarifas definitivas de los servicios de interconexión se deben fijar en el nivel de eficiencia (costo incremental del desarrollo) por lo que eventuales déficit se deberán cubrir con incrementos en los cargos fijos y en otras tarifas cobradas a los usuarios finales. Resulta esencial preservar esta regla de tarificación para concretar plenamente las potencialidades de competencia y desarrollo de nuevas tecnologías que actualmente manifiesta el mercado de las telecomunicaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior y ponderando los estudios de los diversos concesionarios que son objeto de fijación de tarifas, los antecedentes aportados por los terceros inscritos en dicho proceso y el análisis que ella misma efectúe, corresponderá a la autoridad fijar un conjunto de pliegos tarifarios que cumplan plenamente los criterios antes señalados.

I. Marco general

Además de atenerse a los textos normativos que se indican en el borrador, las bases deben cumplir lo dispuesto en la Resolución N° 389 del 16 de abril de 1993 y la Resolución N° 614 del 18 de julio de 2001.

No corresponde considerar las concesiones que la concesionaria pueda haber obtenido al amparo del FDT como una empresa eficiente distinta, salvo que se muestre que ello es más eficiente que considerar una sola empresa que provee los servicios de telefonía local y los servicios de telefonía rural. Sin perjuicio de lo anterior, el estudio de costos no podrá considerar subsidios cruzados entre ambos servicios y deberá descontar los subsidios estatales a los que la empresa eficiente podría acceder mediante el FDT.

II. Servicios prestados directamente al público

Se debe precisar que en el caso de los servicios complementarios provistos por proveedores conectados a las redes de larga distancia, se debe aplicar el cargo de acceso y no la tarifa de tramo local, pues de otra forma se estaría remunerando funciones que no son efectuadas por las concesionarias telefónicas.

Se debe exigir la desagregación del servicio y de la tarifa de tramo local, de modo, por ejemplo, que los proveedores de servicios complementarios, portadores de larga distancia y otros concesionarios telefónicos se puedan interconectar indistintamente a nivel de centro primario o en los centros locales, pagando los usuarios sólo los costos asociados a las facilidades utilizadas en cada caso. De esta forma se acogen las instrucciones establecidas por la H. Comisión Resolutiva tendientes a garantizar la efectiva desagregación de la red y a profundizar la competencia (Resoluciones N° 515 y 611).

III. Servicios prestados a otros concesionarios y a proveedores de servicios complementarios

La definición de los servicios de red debe incluir el plazo de pago de dichos servicios, debiendo dicho plazo ser consistente con los supuestos adoptados para determinar el capital de trabajo de la empresa eficiente (punto 1).

Se debe precisar que en la determinación de los costos de los cargos de acceso no se deben considerar la acometida, el par de cobre y la tarjeta de suscriptor asociada a la línea, por corresponder dichos elementos de red al servicio de línea telefónica. Tampoco corresponde imputar otros costos que no están asociados a dicho servicio regulado, tales como las funciones comerciales vinculadas a la captación y atención de clientes finales (punto 1.1).

Se debe exigir la desagregación del servicio y de la tarifa de cargo de acceso, de modo, por ejemplo, que los concesionarios de servicios intermedios de larga distancia, otros concesionarios telefónicos y proveedores de servicios complementarios se puedan interconectar indistintamente a nivel de centro primario o en los centros locales, pagando los usuarios sólo los costos asociados a las facilidades utilizadas en cada caso. De esta forma se acogen las instrucciones establecidas por la H. Comisión Resolutiva tendientes a garantizar la efectiva desagregación de la red y a profundizar la competencia (Resoluciones N° 515 y 611) (punto 1.1).

Se debe considerar como servicio regulado la prestación unificada de las funciones administrativas de facturación, cobranza, corte y reposición del servicio y la atención de

reclamamos, en el contexto de la cuenta única telefónica, ya sea para portadores de larga distancia o proveedores de servicios complementarios (punto 3).

Se debe realizar una definición precisa y detallada de la información que la concesionaria debe suministrar a portadores, a otros concesionarios telefónicos y a proveedores de servicios complementarios para posibilitar la contratación de los servicios desagregados de la red. Dicha información se debe proveer en el nivel de nodo o centro de conmutación, de cajas terminales asociadas a centros de conmutación y de pares telefónicos. Ella debe contener antecedentes técnicos que faciliten la interconexión, los plazos de suministro, reparación de fallas y pago de los servicios y los mecanismos de solución de conflictos entre las partes. Adicionalmente, para hacer efectiva la desagregación de redes, se debe establecer exigencias respecto de la oportunidad y calidad de las prestaciones y un mecanismo de sanciones que prevenga su incumplimiento (punto 5).

IV. Especificaciones del estudio tarifario

Se debe considerar que la empresa eficiente de telefonía local abastece la totalidad de la demanda de las áreas geográficas donde el servicio se encuentra regulado, incluyendo las áreas donde actualmente existe un sólo oferente y las áreas donde existe superposición de redes, por representar una solución de menor costo que aprovecha las economías de escala. Sólo se podrá obviar esta exigencia si se demuestra que no existen economías de escala. De otra forma se estarían contraviniendo los criterios de eficiencia establecidos en la ley, que exigen considerar sólo los costos indispensables para proveer los servicios sujetos a regulación tarifaria. Además, de haber indivisibilidades, se debe considerar la demanda por servicios no regulados ofrecidos por la empresa modelo (punto 3).

Se debe señalar que la empresa eficiente debe considerar los medios propios o de terceros que permitan minimizar el costo asociado a la provisión de los servicios regulados. En consecuencia, de haber economías de escala, la fijación de tarifas para una concesionaria de menor tamaño deberá considerar el arriendo a precios de eficiencia de los servicios de red provistos por una empresa eficiente mayor que abastece conjuntamente el área de servicio de la concesionaria objeto de la presente fijación y otras áreas cuya atención resulte más económica de realizar en forma unificada. En ningún caso se deberá considerar una red superpuesta a la red de otra empresa eficiente de mayor tamaño, salvo que se demuestre que dicha red superpuesta permite proveer los servicios regulados a menor costo (punto 4).

Se debe agregar que la localización de los emplazamientos también es un elemento a considerar al minimizar el costo total de inversión y operación de la red de la empresa eficiente que parte desde cero, por lo que la ubicación de dichos emplazamientos puede diferir de los que actualmente tiene la concesionaria (punto 4).

Se debe señalar que la actualización de valores a la fecha base de referencia (31.12.2002) se debe realizar mediante los índices de precios y el tipo de cambio que permitan reflejar de mejor manera los precios de mercado que la empresa eficiente habría enfrentado a dicha fecha (punto 6).

Se debe señalar que para los efectos de dar cabal cumplimiento del artículo 30° F de la ley y las resoluciones de la H. Comisión Resolutiva (en especial, lo señalado en el artículo 4 de la parte dispositiva de la Resolución N° 611 de 2001 y diversas otras disposiciones en las resoluciones N° 389 de 1993, N° 547 de 1999, N° 611 de 2001 y N° 614 de 2001) las tarifas definitivas de los cargos de acceso y de otras prestaciones que constituyen insumos para otros operadores deberán igualarse a las respectivas tarifas eficientes. De otra forma no se estarían minimizando las ineficiencias, según lo exige la ley, y se estaría contraviniendo las disposiciones que la máxima autoridad competente ha establecido para preservar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones (punto 8).

Se debe señalar que en caso que se propongan tarifas decrecientes en el período, el perfil temporal de las tarifas definitivas debe guardar relación con la evolución prevista de la demanda y las economías de escala de la empresa eficiente, de acuerdo a los antecedentes proporcionados en el estudio de costos. Para acotar el riesgo asociado a fluctuaciones imprevistas en la demanda, el nivel de las tarifas definitivas podrá expresarse en función de variables que representen la evolución global del mercado, las cuales se podrán incorporar en los polinomios de indexación (punto 8).

Se debe exigir que en la concesionaria ofrezca al menos dos opciones alternativas de tasación del servicio de acceso a la red, en función del tiempo de las comunicaciones cursadas y en función de la capacidad de la interconexión, pudiendo el operador interesado optar libremente por una de ellas o una combinación de ambas. De esta forma se da cuenta de la estructura de costos del servicio, se permite una mayor flexibilidad tarifaria y se promueve un desarrollo más eficiente y competitivo del mercado. Un criterio similar deberá utilizarse para otras prestaciones a operadores o clientes finales en que las necesidades del mercado justifiquen mayores opciones tarifarias (punto 10).

En caso que se propongan tramos horarios y relaciones entre tarifas de horario normal y tarifas de horario reducido distintas a las vigentes, se deberá acompañar un análisis económico que demuestre que la propuesta permite un uso más eficiente de la red y no perjudica el desarrollo de las nuevas tecnologías (punto 10).

Se debe corregir la metodología indicada para estimar la tasa de costo de capital de modo que el riesgo sistemático mida el retorno sobre activos (en lugar del patrimonio) de la empresa eficiente y se tome en cuenta que la concesionaria u otras empresas que puedan ser utilizadas en el análisis estadístico realizan actividades no reguladas que no son propias de la empresa eficiente. En otras palabras, la metodología que se emplee debe asegurar que se estime una tasa de costo de capital sobre activos para una empresa eficiente que sólo realiza los servicios sujetos a regulación (punto 10).

Al calcular el valor residual de la empresa eficiente al final del período tarifario se debe considerar que ella es una empresa en marcha, por lo que no corresponde imputar costos de cese de operaciones o finiquito de personal (punto 12).

Se propone agregar que en caso que se hayan propuesto tarifas decrecientes, los indexadores de cada servicio podrán ser corregidos por un factor que represente el incremento de productividad asociado al aprovechamiento de economías de escala, el cual

podrá expresarse como una relación entre una variable que represente la evolución efectiva del mercado y una variable que mida la evolución prevista al momento de la fijación (punto 13).

V. Disposiciones generales

Para garantizar la transparencia del proceso tarifario se debe indicar que el Informe de Sustentación preparado por los ministerios será puesto a disposición de la concesionaria y de los terceros inscritos en dicho proceso, luego de haberse ingresado en la Contraloría General de la República. Asimismo, serán puestos en conocimiento de éstos, los restantes antecedentes utilizados en la fijación de tarifas, incluyendo el estudio tarifario, el informe de objeciones y contraproposiciones, la opinión de las comisiones de peritos (ya sea que se conformen para el establecimiento de las bases definitivas o para la fijación de las tarifas definitivas) y el informe de insistencia del concesionario.