

Santiago, 5 de diciembre de 2008

Señores
Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y
de Economía, Fomento y Reconstrucción
PRESENTE

Ant.: 1) Decreto Supremo N° 4 del 25.02.2003
que Aprueba reglamento que regula el
procedimiento, publicidad y participación
del proceso de fijación tarifaria establecido
en el Título V de la Ley No. 18.168,
General de Telecomunicaciones.
2) BTE proceso de fijación de tarifas 2009
- 2014 de Telefónica Chile
3) Estudio Tarifario de Telefónica Chile
Mat.: Remite opinión al Estudio Tarifario de
Telefónica Chile/

Atn.: Sr. Pablo Bello A – Subsecretario de Telecomunicaciones/

De nuestra consideración:

Por medio de la presente y conforme a lo estimulado en el artículo 23° del reglamento individualizado en antecedente 1), a continuación **Telmex** viene a formular su opinión sobre las materias comprendidas en el estudio tarifario presentado por Telefónica Chile S.A., en adelante, **Telefónica**, a efectos que esos ministerios procedan a fijar en definitiva las tarifas de esa compañía que regirán para el periodo 2009 – 2014.

Las empresas Telmex en Chile no son indiferentes al resultado de este proceso, puesto que las tarifas reguladas de los servicios suministrados a operadores interconectados, definidos para Telefónica, constituyen insumos y costos relevantes. En la medida que en la determinación de las mencionadas tarifas no se incorpore adecuadamente las eficiencias producidas durante los últimos cinco años, dependiendo de la magnitud de las inexactitudes, podría ponerse en riesgo la viabilidad de las operaciones de telefonía local y de larga distancia, no sólo de Telmex, sino que también del resto de los operadores de estos segmentos de negocio. Situación que no se observa improbable a la luz de la propuesta - injustificada - de alza de tarifas a operadores interconectados presentada por Telefónica.

En las secciones siguientes, se advierte a la autoridad las situaciones y supuestos que debe revisar acuciosamente para evitar errores que conlleven a resultados perjudiciales para la industria.

I. Observaciones respecto a los servicios prestados a concesionarias, suministradores de servicios complementarios y público en general cuándo corresponda

Servicios de uso de red

Telefónica plantea un único servicio de acceso y alzas del valor del cargo de acceso en 15 zonas primarias, bajas en 8 y mantener el valor en 1 zona. Las alzas van entre 18% y 206% y las bajas oscilan entre el 1% y el 13%. El detalle se ilustra a continuación:

ZONA PRIMARIA	ALZA	ZONA PRIMARIA	BAJA
Santiago	19%	Valparaiso	-12%
Rancagua	74%	Concepción	-5%
La Serena	38%	Antofagasta	-1%
Ovalle	22%	Arica	-2%
Copiapó	22%	Iquique	-3%
San Antonio	34%	Valdivia	-9%
Quillota	18%	Osorno	-9%
Los Andes	18%	Puerto Montt	-9%
Curicó	37%		
Talca	55%		
Linares	37%		
Los Angeles	73%		
Chillán	52%		
Temuco	72%		
Coyhaique	206%		

En opinión de Telmex, debe revisarse la pertinencia de mantener un único servicio de acceso, los niveles de los mismos y la contribución a la empresa eficiente sujeta a tarificación del sistema de costeo y tarificación de la interconexión subyacente, al menos, a la luz de lo manifestado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones respecto a sistemas de costeo y remuneración de interconexiones alternativos. Adicionalmente los niveles debieran revisarse con motivo del diseño general de la empresa eficiente, cuyos fundamentos se expondrá en la sección evaluación de la tecnología eficiente

Con motivo de la revisión del régimen de tarifas del servicio telefónico local, el MTT, en su téngase presente del 01.09.2008, señaló al TDLC la existencia de un sistema de remuneración de interconexiones consistente en que las empresas telefónicas locales interconectadas no se pagan cargos de terminación o Sender Keep All (SKA). A este respecto, el Ministerio señaló:

“Hoy es el sistema que se aplica entre los proveedores de acceso a Internet, ISP’s, para el intercambio de tráficos.”

“Este mecanismo facilita la remuneración de la interconexión, toda vez que simplifica todo el proceso, reduciendo costos de transacción y eliminando problemas de conciliación de cuentas entre los operadores,

así como las dificultades que origina la determinación y pago de los costos de facturación y atención a los clientes.”

“Dado que en el sector de telecomunicaciones a lo largo del tiempo el costo variable de las redes ha ido disminuyendo, se maximizaría la productividad de la infraestructura existente en la medida que se maximice su uso. Este factor, costo variable muy bajo, ha sido objeto de propuestas por parte de las concesionarias de servicio público telefónico en los últimos procesos tarifarios, planteando que es más eficiente el establecimiento de tarifas a público de renta plana, asociadas a un cierto número de minutos, e incluso tarifas para tráfico ilimitado, como ya ocurre en la práctica, en lugar del sistema SLM, servicio local medido.”

“Con este esquema, el éxito en el mercado reflejará la habilidad del operador en atender a sus clientes eficientemente, más que su habilidad para extraer pagos desde otros operadores. En este sentido, el sistema es neutro en competencia, y no favorece a los operadores incumbentes, como parecería ser, por el contrario, permite transferir las ventajas de economías de escala y de red de los incumbente a los otros operadores, lo que en la práctica permite a estos últimos hacer uso de sistemas tarifarios, como la renta plana, sin asumir el costo variable que significa el pago de la terminación de llamadas.”

“Promueve el despliegue de tecnologías eficientes, ya que el operador donde terminan las llamadas pierde el poder monopólico de explotar tarifas no razonables, conseguidas con decretos tarifarios de acuerdo al procedimiento actual.”

“Con el SKA se genera un uso más eficiente de las redes que imponiendo todos los costos a la red de la parte llamante. Y esto ocurre aún con tráfico desbalanceado entre las dos redes. Así, el regulador puede lograr una mejora en la eficiencia de los mercados de telecomunicaciones.”

“En este contexto, es de interés de esta Consultante introducir y aplicar el sistema SKA en los próximos procesos tarifarios, en virtud de nuestras atribuciones en materia de fijación de tarifas por los servicios prestados a través de las interconexiones.”

En síntesis, el regulador respecto a este sistema de remuneración de interconexión, en materia de costos y eficiencia, ha dicho que: simplifica todo el proceso, reduce los costos de transacción y elimina problemas – costos - de conciliación de cuentas entre los operadores; obliga al operador a atender a sus clientes eficientemente; promueve el despliegue de tecnologías eficientes; se genera un uso más eficiente de las redes; y que por tanto es de su interés aplicarlo.

Todo lo anterior en coherencia con los principios que enmarcan el procedimiento de fijación de tarifas estipulado en los artículos 30 a 30 K de la Ley General de Telecomunicaciones, que los Ministerios deben tener a la vista ahora, al momento, de proceder a revisar la propuesta de tarifas de Telefónica. En particular, el artículo 30 A se hace cargo de consagrar la eficiencia con que se debe suministrar los servicios y por cierto circunscribir su producción al uso de los costos indispensables. Expresamente, este artículo señala:

“Para efectos de las determinaciones de costos indicados en este Título, se considerará en cada caso una empresa eficiente que ofrezca sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria, y se determinarán los costos de inversión y explotación incluyendo los de capital, de cada servicio en dicha empresa eficiente. Los costos a considerar se limitarán a aquellos indispensables para que la correspondiente empresa eficiente pueda proveer los servicios de telecomunicaciones sujetos a regulación tarifaria, de acuerdo a la tecnología disponible y manteniendo la calidad establecida para dichos servicios.”

De la revisión de las secciones públicas del Estudio Tarifario y Pliego de Tarifas presentado por Telefónica, no se advierte la justificación de que el sistema de costeo y tarificación de las interconexiones propuesto es el que de mejor forma contribuye a la empresa eficiencia que señala la ley. Esto a pesar de que con dos meses de antelación a la entrega de la propuesta de tarifas de Telefónica, el MTT hizo públicas las bondades en términos de eficiencia y reducción y eliminación de costos no indispensables que importa el sistema SKA.

En opinión de Telmex en esta etapa de revisión del Estudio Tarifario de Telefónica, es posible que los Ministerios subsanen la omisión ilegítima en que ha incurrido Telefónica, y se evalúe la contribución a la eficiencia de la empresa sujeta a costeo y tarificación que estipula la ley, que aporta el sistema de costeo y remuneración SKA o un sistema mixto entre cargos de acceso y SKA.

Lo anterior sujeto a lo establecido en la ley, y en las bases técnico-económicas, pues el SKA es un caso particular de fijación de cargos de acceso, ya que ocurre cuando el cargo es nulo o no se aplica por alguna razón de balance.

Una externalidad positiva, de las eficiencias que trae consigo el SKA para el servicio público telefónico local, es que éstas pueden extenderse al servicio telefónico de larga distancia nacional e internacional. Los portadores, al no tener su estructura de costos en base al tiempo de ocupación de las redes locales, pueden migrar sus servicios a planes de tráfico ilimitado de comunicaciones de larga distancia haciendo más eficiente el uso de estas redes.

No obstante lo precedente, en la continuación se expone algunas consideraciones y principios generales sobre el cómo debiera hacerse la tarificación de los cargos de acceso:

La tarificación de los cargos de acceso debe efectuarse según “tarifas eficientes”

Sobre esta materia, la tesis de Telmex, se basa en el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley, los pronunciamientos de la H. Comisión Resolutiva y la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República, en el sentido que las tarifas del cargo de acceso deben corresponder a las tarifas “eficientes”, sin escalamiento, es decir los costos incrementales de desarrollo o, equivalentemente, a aquellas que aplicadas a los flujos futuros del proyecto de expansión para cubrir la demanda incremental, representan un valor actualizado neto igual a cero, descontado a la tasa de costo de capital autorizada por la Ley.

Así con el propósito de garantizar el autofinanciamiento de la empresa regulada, los ajustes deben efectuarse en otras tarifas de servicios que no constituyen insumos para otras empresas de telecomunicaciones.

De esta forma: a) Dar cumplimiento a la Ley en cuanto a que los ajustes para garantizar el autofinanciamiento minimizarían las ineficiencias por tratarse de un óptimo económico, b) Se daría cumplimiento a la Resolución n° 611 de la H. Comisión Resolutiva, en cuanto a que los servicios, como el cargo de acceso, que constituyen insumos para otras empresas de telecomunicaciones, deben reflejar la “tarifa eficiente”, es decir sin escalamiento, que define la Ley.

Estos pronunciamientos han hecho énfasis en que los elementos de costos a considerar para el cálculo de los cargos de acceso, deben corresponder a aquellos directamente imputables al servicio provisto de manera de prevenir cualquier tipo de subsidio de los servicios de larga distancia hacia los servicios de telefonía local (Resolución n° 389 de 1993 entre otras). Posteriormente la Resolución n° 611 de julio de 2001 sostuvo que para profundizar la competencia, la tarificación de los servicios que constituyen insumos para otros operadores de telecomunicaciones, debe efectuarse según las “tarifas eficientes” que define el título V de la Ley General de Telecomunicaciones.

Hay que recordar que durante el proceso tarifario de Telefónica CTC que fijó sus tarifas para el período comprendido entre 1999 y 2004, la autoridad administrativa aplicó el concepto de costo directo y tarifa eficiente, sin aplicar escalamiento, para el cálculo de los cargos de acceso, procediendo a escalar las tarifas de los servicios de línea telefónica y servicio local medido, ambos a público, para garantizar el Autofinanciamiento de la empresa regulada. Este criterio es económicamente eficiente. De esta forma dio cumplimiento al mandato de la Ley y de la Honorable Comisión Resolutiva.

Por su parte la Contraloría General de la República, avaló el actuar de la autoridad Administrativa mediante el Dictamen N° 30127 del 17 de Agosto del año 1999, justamente con objeto de la toma de razón del decreto anterior de CTC.

El cargo de acceso debe reflejar el costo directo de este servicio y que las tarifas estén desprovistas de cualquier tipo de subsidio.

Telmex, como se ha dicho, recoge lo establecido en La Resolución N° 389 H. Comisión Resolutiva (16 de Abril de 1993) cuando dice: “h) El cargo de acceso a la empresa local correspondiente, que no será discriminatorio, deberá ser aprobado por la autoridad y soportado por cada empresa de larga distancia. Dicho cargo deberá reflejar el costo directo de este servicio, de modo que esté desprovisto de toda forma de subsidio de la larga distancia a las comunicaciones locales.”

Servicios de interconexión en los PTR's y facilidades asociadas

Ahora bien, respecto del estudio de fijación tarifaria en particular, los servicios que se enmarcan dentro de los servicios de interconexión a los puntos de terminación de red y facilidades asociadas son aquellos servicios asociados a la conexión al PTR, adecuación de obras civiles, terminación de cables, manutención de terminación, uso de espacio, seguridad, energía y climatización, habilitación y manutención del código portador y funciones administrativas.

En este caso, las alzas propuestas van desde un 18% a un 1.697%, mientras que se plantean rebajas entre un 24% y un 33%.

SERVICIO	ELEMENTO DE COBRO	UNIDAD	ALZA/BAJA
Conexión al PTR	Opción agregada	\$/MIC-Mes	18%
	Opción desagregada	\$/MIC-Mes	39%
	Desconexión	\$/MIC-Mes	151%
Adecuación OOC	Habilitación y uso de cámara de entrada y túnel	\$/Modulo 100 pares Cu o 32 FO / Vez	118%
	Uso de canalización y tendido de cables	\$/Metro Lineal(1)	
		\$/Metro Lineal / Modulo de cable(2)	
Terminación de cables	Conexión a MDF	\$/Modulo 100 pares Cu	-26%
	Conexión FDF o IDF	\$/Modulo 32 FO	-24%
Mantención terminación de cables	Conexión a MDF	\$/Mes-Modulo 100 pares Cu	299%
	Conexión FDF o IDF	\$/Mes-Modulo 32 FO	1686%
Uso espacio, seguridad, energía y climatización	Adecuación espacio en PTR	\$/Vez	32%
	Arriendo de espacio	\$/Mes-Mt2	169%
	Supervisión de visitas	\$/Vez	325%
	Deshabilitación de espacio	\$/Vez	-52%
	Uso energía eléctrica	\$/KWh-Mes	118%
	Climatización	\$/kWh-Mes-Disipado	227%
Código de Portador	Habilitación	\$/Centro de Conmutación/Vez	162%
	Manutención	\$/Mes(3)	
Funciones administrativas	Medición	\$/Registro	-24%
	Tasación	\$/Registro	1697%
	Facturación	\$/Registro	68%
	Cobranza	\$/Boleta emitida	26%
	Recepción de reclamo e ingreso por rebaja	\$/Reclamo(3)	
	Adm. de Saldos	\$/Registro	1414%
	SIF	\$/Boleta emitida	-33%

- (1) Elemento de cobro reemplazado por (2)
(2) Reemplazo el elemento de cobro (1)
(3) Nuevo elemento de cobro

De acuerdo a las bases, estas tarifas se determinan en base a la metodología de costo directo establecida en artículo 30 K, el que expresamente señala lo siguiente:

“Los concesionarios de servicio público telefónico cuyas tarifas estén sometidas a fijación en los términos que establece este Título sólo podrán efectuar cobros por los costos de instalación y por el suministro al público usuario. Lo anterior es sin perjuicio de los aportes de financiamiento reembolsables establecidos en la presente ley.

Por costo de instalación se entenderán los gastos de material y de mano de obra asociados a la conexión del servicio a la red pública.”

El incremento de los suscriptores y tráficos¹ móviles en el último quinquenio junto con el aumento de los clientes y tráficos de los competidores de Telefónica que cuentan con mayor participación de mercado que hace cinco años, debieran traducirse en incrementos de la demanda por servicios de interconexión.

Por su parte los sistemas y equipos informáticos que importan los costos más significativos de las funciones administrativas, en los últimos cinco años han experimentado eficiencias significativas.

A casi 15 años de la implementación del sistema multiportador discado, no se explica la necesidad de crear dos nuevas tarifas como lo son el cargo de manutención del código de portador y el cobro por recepción de reclamo e ingreso por rebaja.

En síntesis, sin tener a la vista las memorias de cálculo, los precios unitarios y otros supuestos asociados a la determinación del nivel y la estructura de las tarifas de estos servicios, en opinión de Telmex en esta etapa de revisión del estudio se debe poner especial cuidado en verificar la correcta y legal aplicación del artículo 30 K de la ley. Por ejemplo, verificar que los supuestos de recursos utilizados sean los estrictamente indispensables, que los precios unitarios para determinar los costos directos que estipula la ley, tengan incorporados adecuadamente las economías que produce una mayor demanda y las eficiencias que ha producido el avance de las tecnologías de información, y que la estructura de tarifas o nuevas tarifas que se propone no produzcan sobreventas y/o desincentivos a contratar los servicios.

Servicios de red desagregada

Para el servicio de red desagregada más relevante como lo es el servicio facilidades para otros servicios en línea de un suscriptor de la concesionaria, Telefónica propuso alzas que oscilan entre el 164% y el 992% tal como lo ilustra el cuadro siguiente. Por su parte el servicio de par de cobre también anotó alzas significativas

¹ Justificado fundamentalmente por el significativo aumento del tráfico terminado en Telefónica proveniente de las redes móviles (1.837 millones de minutos a diciembre de 2007 vs 1.312 millones de minutos registrados a diciembre de 2002).

y quedó el igual precio que el servicio abajo detallado. Cabe destacar que los menores precios con respecto al cargo fijo propuestos están en el rango de los 42% y 18%.

SERVICIO	ELEMENTO DE COBRO	UNIDAD	ALZA
Servicio de facilidades para otros servicios en línea de un suscriptor de la concesionaria	Habilitación	\$/Vez	340%
	Renta mensual Área Tarifaria 1	\$/Mes	164%
	Renta mensual Área Tarifaria 2	\$/Mes	242%
	Renta mensual Área Tarifaria 3	\$/Mes	294%
	Renta mensual Área Tarifaria 4	\$/Mes	206%
	Renta mensual Área Tarifaria 5	\$/Mes	254%
	Renta mensual Área Tarifaria 6	\$/Mes	218%
	Renta mensual Área Tarifaria 7	\$/Mes	242%
	Renta mensual Área Tarifaria 8	\$/Mes	319%
	Renta mensual Área Tarifaria 9	\$/Mes	255%
	Renta mensual Área Tarifaria 10	\$/Mes	280%
	Renta mensual Área Tarifaria 11	\$/Mes	239%
	Renta mensual Área Tarifaria 12	\$/Mes	265%
	Renta mensual Área Tarifaria 13	\$/Mes	992%
Deshabilitación	\$/Vez	1761%	

Respecto a este servicio cabe señalar que las alzas propuestas respecto a los \$ 3.144 mensuales que a diciembre de 2007 IVA incluido costaba este servicio y por cierto las tarifas de habilitación y deshabilitación, sin duda no responden a criterios de costos, dado la naturaleza estratégica del mismo. Es la facilidad que más se podría asimilar a una suerte de desagregación de servicio, pues consiste en poner a disposición de los competidores de Telefónica de un acceso instalado y funcionando, para el suministro de parte de un tercero de servicio de acceso a Internet en banda ancha con la posibilidad de suministrar servicio telefónico amparado en la nueva regulación del servicio de Voz sobre Internet.

Respecto a los márgenes de 18% a 42% respecto al servicio línea telefónica, es preciso señalar que son insuficiente para soportar los costos de desagregar nodos de Telefónica y soportar los costos de administración y ventas. Para corroborar esta afirmación basta con analizar la distribución de costos de depreciación, operación y mantenimiento y administración y ventas de cualquier empresa que suministre servicios de acceso a Internet en banda ancha y telefonía. Por ejemplo la memoria de la propia Telefónica.

A este respecto cabe destacar que el artículo 30 A de la ley, previamente citado, no deja espacios para definir tarifas en base a criterios de política de empresa, y menos si estos criterios son incompatibles con la necesidad de asegurar la introducción de las mínimas distorsiones al mercado, al momento de establecer las tarifas definitivas, conforme lo señala el artículo 30 F de la ley.

En virtud de lo precedente, en opinión de Telmex, en la etapa de revisión de la propuesta de tarifas y el estudio tarifario que la fundamenta, en que se encuentran los Ministerios, es la oportunidad de reponer el criterio de utilizar los costos indispensables para producir este servicio y corregir eventuales ajustes que no

cumplen con la minimización de las distorsiones que ordena el artículo 30 F al momento de establecer las tarifas definitivas.

De igual forma, se está en la oportunidad de establecer obligaciones de nivel de servicio, esto es, información oportuna de disponibilidad de red y capacidades y restricciones de los elementos desagregados, plazos de entrega y tiempos de reparación de fallas, que hagan operativo este mercado mayorista. También es de opinión de Telmex que se está en presencia de una oportunidad única de reemplazar la tarificación de servicios de red desagregada, por una tarificación de “servicios desagregados” entendidos como la posibilidad de definir las facilidades y tarifas asociadas necesarias para establecer la conexión de un tercer concesionario a la red de Telefónica y, las facilidades y tarifas asociadas necesarias para que ese tercer concesionario pueda señalar la dirección del inmueble del cliente donde instalará equipos, realizará pruebas y suministrará servicios.

Tarifas de portabilidad

De la revisión de las secciones públicas del estudio tarifario de Telefónica se advierte que se propone prorratear los costos en que incurre telefónica con motivo de la implementación de la portabilidad numérica en la red en los cargos variables denominados tramo local y cargos de acceso.

Si se trata de una facilidad que estará disponible para la totalidad de los suscriptores del servicio telefónico, no se entiende porqué este servicio no se imputa exclusivamente en la renta mensual o servicio de línea telefónica y/o en el servicio local medido.

Al igual que en los casos precedentes, de acuerdo al artículo 30 A no corresponde que las tarifas de los servicios tramo local y de acceso contengan costos no indispensables o costos asociados al servicio línea telefónica o al servicio local medido. También de acuerdo al artículo 30 F en la eventualidad que fuese necesario escalar estas tarifas para llegar al costo total de largo plazo para remunerar costos de portabilidad, este ajuste debe realizarse tendiendo en cuenta introducir mínimas distorsiones, luego no va de acuerdo con la teoría económica en materia de minimizar distorsiones dejar fuera de la imputación de costos de portabilidad el servicio línea telefónica y local medido.

Entonces, también en opinión de Telmex, en esta etapa de revisión de la propuesta de Telefónica, es preciso cerciorarse que los recursos definidos para la adecuación de la red de Telefónica para implementar la portabilidad son los indispensables y que la imputación de costos y estructura de tarifas propuestas cumple con la legalidad vigente y minimiza adecuadamente las eventuales distorsiones que sea inevitable producir.

II. Observaciones respecto a los principales supuestos, modelamiento de la tecnología y empresa eficiente y nivel y estructura de tarifas propuestas.

