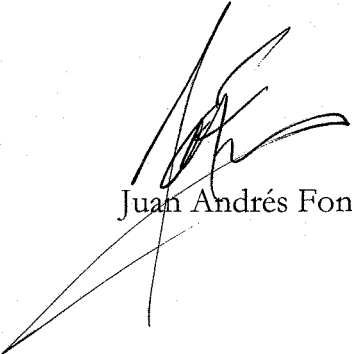



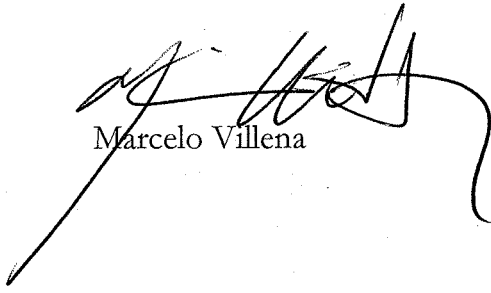
Informe de la Comisión Pericial sobre las controversias en las Bases
Técnico Económicas preliminares dentro del proceso tarifario de
Telefónica Móviles Chile S.A para el período 2014-2019



Juan Andrés Fontaine



Jorge Quiroz



Marcelo Villena

Santiago, 02 de abril de 2013

Informe de la Comisión Pericial sobre las controversias en las Bases Técnico Económicas preliminares dentro del proceso tarifario de Telefónica Móviles Chile S.A para el período 2014-2019

I. Introducción.

Con fecha 18 de enero de 2013 se ha iniciado el proceso de fijación tarifaria para la empresa concesionaria de telecomunicaciones Telefónica Móviles Chile S.A. La primera fase del proceso consiste en elaborar las Bases Técnico-Económicas (BTE) que regirán la elaboración del Estudio Tarifario, sobre el cual se determinarán posteriormente las tarifas.

Con fecha 22 de febrero de 2013, la Concesionaria presentó sus controversias respecto de las BTE preliminares presentadas por Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y solicitó el pronunciamiento de una Comisión Pericial en los términos en que lo contempla el marco normativo correspondiente. Dicha Comisión quedó constituida por los peritos Juan Andrés Fontaine, Jorge Quiroz y Marcelo Villena el día 4 de marzo de 2013.

Es labor de la Comisión Pericial emitir su opinión técnica y fundada sobre los temas en controversia, para lo cual indudablemente requiere darse una interpretación técnica del sentido de la normativa de regulación tarifaria. Ello, sin perjuicio de las facultades interpretativas exclusivas de las que goza Subtel en virtud del artículo 6 de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT). Para emitir su opinión, la Comisión analiza las BTE preliminares y las controversias suscitadas, considerando tanto lo dispuesto en la legislación, según se explicó, como las recomendaciones que surgen de la teoría y la mejor práctica internacional de la tarificación de servicios de empresas de telecomunicaciones.

De las 21 controversias presentadas por la Concesionaria en su escrito del día 22 de febrero, sólo subsisten 12, toda vez que respecto de 9 de ellas, las controversias n° 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 21, la Concesionaria se ha dado por satisfecha con las respuestas de Subtel en el escrito del 10 de marzo, por lo que la Comisión no se pronunciará sobre ellas.

Consecuentemente, el presente informe contiene el análisis de las 12 restantes y las recomendaciones específicas respecto de cada una de ellas.

El informe se organiza como sigue. En la sección II se abordan en conjunto las controversias n° 1, 2 y 6, todas ellas relacionadas con la determinación del ámbito de la empresa eficiente y la aplicación del concepto de indivisibilidad. En la sección III se abordan las controversias n° 3, 4 y 5, todas ellas relacionadas con el tema del escalamiento de tarifas y el ajuste por autofinanciamiento. En la sección IV se analizan individualmente las controversias restantes, que corresponden a los n° 7, 9, 17, 18, 19 y 20. Se anexan al informe las actas de las sesiones de la Comisión.

El informe cuenta con un voto de minoría del perito Jorge Quiroz relativo al escalamiento de tarifas, que se presenta en la sección correspondiente (III).

II. Ámbito de la empresa eficiente e indivisibilidad.

Las BTE preliminares definen a la empresa eficiente como una que presta múltiples servicios de telecomunicaciones: telefonía fija y móvil, internet fijo y móvil, TV de pago, servicios de mensajería y otros; esto, porque la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) advierte tal grado de integración entre servicios, que estima se trata de una situación de “*indivisibilidad*” donde “*ya no es posible imaginar ni mucho menos diseñar una empresa que preste sólo un servicio en particular...*” (BTE preliminares, página 7).

La Concesionaria, por su parte, suscribe la visión de una empresa eficiente que presta exclusivamente servicios en el ámbito de su concesión y dentro de lo que la infraestructura móvil le permite, que son: telefonía móvil, internet móvil, mensajería y roaming.

La controversia respecto del ámbito o perímetro de la empresa eficiente (qué servicios ha de prestar) y la indivisibilidad entre servicios versa, en definitiva, sobre el concepto mismo de empresa eficiente. Según la legislación y la práctica nacional e internacional, ésta es un modelo de eficiencia al que la empresa real debiera poder aspirar aplicando las tecnologías

comercialmente disponibles y optimizando sus procesos. Dado que la tarificación rige por cinco años, cabe suponer que la empresa eficiente da cuenta del estado de eficiencia alcanzable por la empresa real en ese lapso de tiempo y no un ideal abstracto al cual aspirar, elemento que la Comisión considera está recogido en nuestra legislación, como se verá más adelante.

Respecto del diseño de la empresa eficiente, la LGT en su artículo 30-A señala que “*se considerará en cada caso una empresa eficiente que ofrezca sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria...*” indicando más adelante, en el mismo numeral, que “*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*” (el subrayado es nuestro).

A juicio de la Comisión, el tenor literal del articulado es claro: la empresa eficiente debe diseñarse únicamente para la prestación de los servicios regulados, sin perjuicio de lo que señalamos en el párrafo siguiente. La lógica económica detrás del articulado también es clara. Se trata de crear un *benchmark* de eficiencia para los servicios regulados --ya sea porque no enfrentan competencia de mercado o porque, como en el caso de los cargos de acceso, en ausencia de tarificación se negociarían en un contexto de obligatoriedad, asimetría y monopolio-- y no un *benchmark* macro que incluya todos los servicios que la empresa eventualmente pueda llegar a ofrecer, pero cuyos precios se determinan en contextos competitivos.

La ley, sin embargo, también es clara en cuanto a reconocer que en la práctica la empresa también puede satisfacer demandas previstas de otros servicios no regulados utilizando las mismas instalaciones, y que puede haber economías de ámbito o indivisibilidades en la provisión conjunta de ellos. Para estos efectos se previó en el artículo 30-E que si los costos incrementales podían servir total o parcialmente “*demandas previstas de servicios no regulados que efectúen las empresas concesionarias*”, entonces correspondía “*considerar sólo una fracción de los costos incrementales...para efectos del cálculo de las tarifas eficientes*”. La lógica económica de esta normativa es no sobrecargar de costos a la empresa eficiente, si cabe

esperar que parte de estos costos se rentabilicen con la provisión de otros servicios no regulados.

Así las cosas, del hecho de que puedan proveerse otros servicios no regulados conjuntamente con los servicios regulados no se sigue que deba ampliarse el ámbito de la empresa eficiente para incluirlos a todos, sino tan sólo aquellos que hagan uso de las instalaciones indivisibles que resulten indispensables para proveer el servicio regulado. A juicio de la Comisión, según su interpretación técnica de los artículos 30-A y 30-C, la empresa eficiente debe diseñarse para atender la expansión de la demanda de los servicios regulados, considerando sólo los costos incrementales que resulten indispensables para la provisión de tales servicios según la calidad requerida, y descontando aquella fracción de tales costos incrementales que pueda ser atribuida a la prestación de servicios no regulados que, aprovechando economías de ámbito, hacen uso de las instalaciones indivisibles de la empresa eficiente.

Por su parte, la referencia a la “*tecnología disponible*” en el artículo 30-A o a la “*tecnología disponible comercialmente*” del artículo 30-C también constituye un límite para el ámbito de la empresa eficiente. Si bien la empresa eficiente no tiene por qué usar la tecnología de la empresa real (porque la eficiente parte de 0 y, en consecuencia, podría tomar decisiones distintas de la empresa real, con años de historia e inversiones), se trata de diseñar una empresa que use la tecnología que está hoy comercialmente disponible. En este sentido, si bien la Comisión concuerda con la Subtel en cuanto a que la convergencia tecnológica es una tendencia mundial, considera que hasta ahora ésta se ha dado principalmente al interior de una misma red, permitiendo la provisión conjunta de voz e internet móvil, o de voz e internet fijos, pero no todavía respecto del conjunto de Servicios que Subtel considera debe proveer la empresa eficiente. Coincide en este punto con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) cuando afirma que “...*todavía es posible distinguir entre dos grandes tipos de servicios, y asociarlos a determinadas redes: los servicios fijos, que se prestan sobre redes también fijas, y los servicios móviles, que se prestan por medio de redes inalámbricas*” (Considerando 42 de la Instrucción de Carácter General n° 2 de 2012). En consecuencia, la convergencia tecnológica sería razón para exigirle a la empresa eficiente la provisión de todos los

servicios susceptibles de ser total o parcialmente producidos haciendo usos de su red móvil.

La Comisión no se pronuncia sobre la convergencia que la Subtel menciona respecto de elementos de costos distintos de la red (convergencia que permite la integración comercial y corporativa), porque estos ítems impactan sólo marginalmente la fijación de cargos de acceso, que es a fin de cuenta el propósito por el cual se precisa diseñar una empresa eficiente. En cualquier caso, al tenor de los artículos 30-A y 30-E más arriba citados, los gastos generales incrementales a que se hace referencia, en la medida de ser divisibles – como es el caso por ejemplo del tiempo del personal de la dirección central o los espacios físicos ocupados–, correspondería que fuesen incluidos sólo en la fracción correspondiente al mínimo indispensable para prestar los servicios regulados, en tanto que aquellos sujetos a indivisibilidad habrían de ser objeto de un prorrateo semejante al de los costos incrementales de la red. Destaca además la Comisión que al tenor de las BTE, en esta oportunidad no se considerarán externalidades para efectos de fijar los cargos de acceso, hecho que no ha sido controvertido por la empresa (IV.1.a, párrafo 3 de las BTE preliminares)

En suma, lo que la Comisión recomienda hacer es identificar los elementos de costos que presenten indivisibilidades y dimensionarlos para atender la demanda de ambos servicios (regulados y no regulados) para, posteriormente, aplicar el criterio que la ley señala para distribuir los costos: *“en proporción en que sean utilizados los activos del proyecto”* (art. 30-E LGT). No es necesario, por tanto, diseñar todo el resto de la empresa en forma compartida. Cabe señalar que ésta fue la forma como las propias BTE definitivas emitidas por Subtel el año 2009 para el proceso tarifario de telefonía fija de Telefónica Chile resolvieron el uso indivisible de ciertos activos *“de red y su operación directa”* entre telefonía local y banda ancha fija¹. Más aún, las BTE para el proceso tarifario de la empresa VTR (fija) del año 2011

¹ “Si por razones de indivisibilidad de los proyectos de expansión y/o reposición, la empresa eficiente, diseñada con criterios de optimalidad, pudiera proveer además en su red servicios no regulados, se entenderá que esta red provee ambos tipos de servicios conjuntamente de manera eficiente.” “En este caso, la red y su operación directa, incluido el mantenimiento, deberán estar diseñadas de modo de cumplir con los requerimientos técnicos para satisfacer tanto los servicios sujetos a fijación tarifaria como los no regulados, lo que deberá reflejarse en los costos de los mismos. Sólo esta red optimizada y su operación directa estarán afectas a los descuentos por costos

mantuvieron la misma redacción, por lo que ya existe el precedente de modelar el uso indivisible de sólo partes de los costos de la empresa eficiente y no toda la empresa².

En atención a lo expuesto, **la Comisión estima que el ámbito de la empresa eficiente debe ser aquella que provea los servicios asociados a redes móviles, a saber, voz, datos, mensajería y roaming, sin perjuicio de compartir sus instalaciones con otros servicios de telecomunicaciones no regulados a fin de aprovechar las economías de ámbito existentes. Recomienda la Comisión explicitar en las BTE que el costeo de estos servicios sea abordado a través del mecanismo contemplado en el art. 30-E.** En el dimensionamiento de la intensidad de uso de las instalaciones de la empresa eficiente por parte de estos servicios no regulados, la Comisión recomienda emplear la evidencia internacional disponible de procesos recientes de tarificación de costos de acceso a las redes móviles que también hacen uso del concepto de empresa eficiente³.

Una definición de empresa eficiente en estos términos resulta más compatible con un principio económico básico recogido en nuestra regulación, cual es, que los costos incrementales asociados a los servicios regulados puedan recuperarse íntegramente en el tiempo con la tasa de costo de capital que determina la ley. Dicha tasa debe considerar el riesgo de las actividades propias de la empresa que provee los servicios sujetos a regulación (art. 30-B). En el caso contrario, de adoptar una definición más amplia del ámbito de la empresa eficiente, la tasa de costo de capital podría tener que dar cuenta, además, de los riesgos de estos múltiples y disímiles negocios no regulados, incluyendo la telefonía fija (que hoy muestra claros signos de obsolescencia), internet fijo (cuya demanda dependerá en gran medida de la velocidad que alcancen las conexiones móviles) y la TV de pago (que

compartidos dentro del modelo tarifario". (Resolución Exenta N°562 de 2008, pág.36, Bases Técnico Económicas para Telefónica Chile).

² Resolución Exenta N°3991 de 2001, Bases Técnico Económicas para VTR Banda Ancha (Chile) S.A. correspondiente al período 2012-2017, pág.23. Este proceso se encuentra actualmente suspendido por Subtel.

³ A modo de ejemplo, la regulación en Reino Unido establece que el ámbito de la empresa eficiente incluye los siguientes servicios: *Incoming, outgoing and on-net voice calls, SMS y MMS, data services on mobile handsets, y data services on datacards*. La regulación en Australia establece que el ámbito de la empresa eficiente incluye los siguientes servicios, con la intensidad de uso de la red para el año 2007 especificada entre paréntesis: *Voice On-Net (22.6%), Voice Termination (35.7%), Voice Origination (35.7%), Basic Data (2.0%), High Speed Circuit Switched Data (0.8%), GPRS (3.0%), SMS (0.1%), MMS (0.1%)*. Fuente: Ofcom, *Wholesale mobile voice call termination statement - Annexes 6-10 (Modelling annexes)*, March 2011, y wik-Consult, *Mobile Termination Cost Model for Australia*, January 2007.



enfrenta fuerte competencia de otras plataformas que ofrecen contenidos), entre otros. No nos parece adecuado el concepto más amplio de empresa eficiente y no hemos encontrado evidencia internacional de su empleo en procesos similares de tarificación de costos de acceso a redes móviles.

Otra ventaja de optar por una definición acotada de empresa eficiente es que el modelamiento de la misma resulta ser un ejercicio menos complejo y que requiere de menos información y supuestos que la alternativa de diseñar una empresa “multiservicios”. Esta última alternativa obligaría a definir la tecnología eficiente para proveer cada uno de los servicios, que se dan en la actualidad en Chile y gran parte del mundo sobre redes distintas, según explicaron las partes a los miembros de la Comisión. La conocida asimetría de información que sufre el regulador se volvería más patente y el riesgo de errar en las estimaciones aumentaría notablemente.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, la Comisión recomienda lo siguiente en cuanto a las controversias n° 1, 2 y 6, que tienen relación con el ámbito de la empresa eficiente y la indivisibilidad.

Controversia 1: Servicios provistos por la empresa eficiente

Se recomienda la siguiente redacción para la página 8, numeral II.2.

La empresa eficiente proveerá los siguientes servicios de telecomunicaciones:

- Servicios de telefonía móvil.
- Servicios de acceso a banda ancha e internet móvil.
- Servicios de mensajería SMS y MMS.
- Servicio de Roaming.

Sin perjuicio de lo anterior, será considerada la utilización por parte de la empresa eficiente de parte o de todas sus instalaciones de carácter indivisible en la prestación de servicios no regulados que presta la concesionaria, en la forma prescrita por el artículo 30-E. En

particular, esta comisión estima que en este análisis se deben considerar servicios tales como telefonía local.

Para efectos de determinar la proporción de uso de tales instalaciones por esos servicios, a que hace referencia el artículo 30-E, habrá de considerarse, entre otros aspectos, la experiencia internacional reciente en procesos tarifarios similares.

Consecuentemente, en la sección VII sobre los criterios de presentación y proyección de la demanda, deberían eliminarse las referencias a aquellos servicios que no se prestan a través de la red de la concesionaria móvil.

Controversia 2: Ampliación concepto de indivisibilidad

Se recomienda modificar el párrafo tercero de la página 7, de modo de que su redacción final sea:

En resumen, según lo señalado por el TDLC y en opinión de esta Subsecretaría, se advierte un alto grado de integración entre servicios, donde muchos de ellos incluso utilizan una misma red, razón por la cual nos encontramos ante una situación de "indivisibilidad", es decir, ya no es posible imaginar ni mucho menos diseñar una empresa que preste sólo un servicio en particular. En concordancia con lo anterior, para efectos del cálculo de los costos de los servicios afectos a regulación de las tarifas suministrados por la empresa eficiente que se diseñe, se entenderá que la misma proveerá además, con su misma red, los servicios no regulados que forman parte indivisible de dicha red, esto es, los servicios de telefonía móvil, de acceso a banda ancha e internet móvil, de mensajería SMS y MMS, y de roaming, además de atender demandas previstas de servicios no regulados que efectúen las empresas concesionarias con los que pueda compartir en forma total o parcial sus instalaciones indivisibles, tales como servicios de telefonía local.

Ello implica, por consistencia con lo expuesto, borrar la última parte de dicho párrafo: "*En muchos casos, los concesionarios a ser regulados....en la industria*".

Controversia 6: Restricciones asociadas a la empresa real

Dado lo resuelto en la controversias anteriores en cuanto a la definición del ámbito de la empresa eficiente (n° 1 y 2), se estima innecesario introducir las prevenciones de la empresa y, en consecuencia, se recomienda dejar el párrafo 3 de la página 9 de las BTE sin modificaciones.

III. Escalamiento de las tarifas

Las BTE preliminares establecen que las tarifas definitivas de los cargos de acceso se fijen en su nivel eficiente, esto es, que se fijen tarifas que, aplicadas a las demandas previstas para el período de vida útil del proyecto de expansión correspondiente, generen una recaudación equivalente al costo incremental de desarrollo respectivo (art. 30-E) o, más sencillamente, que se fijen a nivel de costo marginal de largo plazo.

La Concesionaria, por su parte, solicita que de haber economías de escala, las tarifas se escalen hasta el nivel que aplicadas a las demandas previstas generen una recaudación que permita cubrir el costo total de largo plazo, asegurándose así el autofinanciamiento. Lo anterior, invocando el artículo 30-F de la LGT que señala que *“las tarifas definitivas podrán diferir de las tarifas eficientes sólo cuando se comprobaren economías de escala”* y luego *“en aquellos casos en que se comprobaren economías de escala, las tarifas definitivas se obtendrán incrementando las tarifas eficientes hasta que, aplicadas a las demandas previstas para el período de vida útil de los activos de la empresa eficiente...generen una recaudación equivalente al costo total del largo plazo respectivo, asegurándose así el autofinanciamiento. Los incrementos mencionados deberán determinarse de modo de minimizar las ineficiencias introducidas”*.

Del tenor literal de los artículos 30-E y 30-F se desprende: (i) que la tarifa óptima es la tarifa eficiente fijada a nivel de costo marginal de largo plazo; (ii) que la única razón para fijar tarifas por encima del nivel eficiente es la constatación de economías de escala; (iii) que el escalamiento ha de hacerse con el solo objeto de asegurar el autofinanciamiento; y (iv) que en la determinación del escalamiento habrán de ser minimizadas las ineficiencias

introducidas, esto es, habrá que cuidar de hacer lo mínima posible la divergencia de la tarifa establecida respecto del costo marginal de largo plazo.

No es un asunto controvertido que en la provisión de servicios de telefonía móvil hay economías de escala, esto es, que los costos marginales son inferiores a los costos medios en todo el tramo relevante. Tampoco se ha controvertido el hecho de que si los cargos de acceso se fijan a nivel de costo marginal, quedará un diferencial de costo total unitario asociado al servicio (la diferencia entre costo medio y costo marginal) que no será cubierto por el cargo de acceso. La controversia radica en primer lugar en el impacto que esto tendría sobre la empresa, que es pagadora de cargos de acceso por las llamadas terminadas en otras redes y receptora de cargos de acceso por llamadas de otras compañías terminadas en sus redes; en segundo lugar, si la fijación de tarifas a nivel de costo marginal pone en riesgo o no el autofinanciamiento; y en tercer lugar, en cómo interpretar lo estipulado en la ley en cuanto a minimizar las ineficiencias introducidas.

Respecto de lo primero, esta Comisión no advierte razones para suponer que la empresa eficiente tenga un saldo neto esperado de cargos de acceso (ingresos por cargos de acceso – egresos por cargos de acceso), pagados a o recibidos de otras compañías de telefonía móvil, distinto de cero, por lo que concluye que, independientemente del nivel en que se fijen, los cargos de accesos no debieran impactar significativamente en los resultados de la empresa eficiente. Reconoce sí, que la empresa real podría tener un saldo positivo de cargos de acceso (más llamadas terminadas en su red) o negativo, por lo que si los cargos de acceso se fijan por debajo del costo medio la empresa real podría enfrentar pérdidas o ganancias por este concepto, mientras no adopte medidas tendientes a adaptar su estrategia comercial a la nueva realidad. Esta consideración recomienda gradualidad en la adopción de un cambio semejante en la tarificación de los cargos de acceso. Pero, en cualquier caso, por tratarse de un servicio que se presta en un mercado de “doble vía” (*two way market*), el impacto, positivo o negativo, sobre la empresa real depende del flujo neto de las llamadas de sus clientes, originadas o terminadas en otras redes, y no del flujo bruto de llamadas terminadas en ella.

Cabe agregar que, por lo dicho en el párrafo anterior, los ingresos netos de la industria de telefonía móvil son por definición nulos cuando se producen por llamadas desde una red móvil a otra (porque en el agregado se cancelan). En cambio, los llamados desde la red fija a las redes móvil dan lugar a un ingreso neto positivo para el conjunto de las redes móviles. De acuerdo a la información que ha tenido a la vista la Comisión, debido a que esas llamadas no son hoy de alta frecuencia en Chile, no dan lugar a una porción significativa de los ingresos de las empresas de telefonía móvil. Pero, desde luego, esta es una fuente de ingresos que en el actual proceso de tarificación debe ser modelada para la empresa eficiente.

Ahora bien, yendo al segundo punto, esto es, si al fijar tarifas por debajo del costo medio se pone en riesgo o no el autofinanciamiento, esta Comisión considera que la empresa real, si bien se desempeña presumiblemente en mercados con elevada rivalidad, éstos son típicamente de competencia imperfecta, de múltiples productos diferenciados, con esquemas mixtos de tarificación, con distintas combinaciones de cargos fijos y variables, todo lo cual le permite, potencialmente, resarcirse del diferencial entre el cargo de acceso y el costo medio de proveer el servicio de terminación de llamadas en algún otro componente de sus ingresos. **Es la opinión mayoritaria de esta Comisión que las pérdidas asociadas a un saldo negativo en cargos de acceso producto de la tarificación de dicho servicio a costo marginal podrían eventualmente compensarse en otros ítems de cobro, sin que se ponga en riesgo, por tanto, el autofinanciamiento de la empresa.**

En la formulación de esta opinión mayoritaria, la Comisión ha tomado en cuenta el hecho que la tarificación a costo marginal de largo plazo en materia de cargos de acceso a redes móviles ha sido recomendada por la Comisión Económica Europea en 2009 a sus países miembros y que desde entonces está en progresiva aplicación en Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Portugal, Suecia y Reino Unido (si bien en Alemania y Holanda, por ejemplo, tal recomendación ha sido rechazada). Los antecedentes tenidos a la vista por parte de la Comisión sugieren que en al menos algunos de tales procesos regulatorios la opción de mantener tarifas por sobre el costo marginal para propender al autofinanciamiento y consiguiente remuneración de las inversiones fue tomada en

consideración, pero finalmente desechada en base a argumentos como los anteriormente expuestos.

Por último, en relación con la tercera materia en controversia, la consideración de la ley de que el eventual escalamiento de tarifas se realice “*de modo de minimizar las ineficiencias introducidas*” no está exenta de complejidades en su interpretación técnica. Desde la óptica de la eficiencia estática, en una empresa multi-producto, la “regla de Ramsey” recomienda que las desviaciones de la tarificación a costo marginal sean inversamente proporcionales a las elasticidades de demanda de cada producto. En este proceso tarifario, sin embargo, dicha regla no es aplicable directamente por haber sólo un servicio relevante sujeto a tarificación: el cargo de acceso. Así las cosas, o se escala el único precio disponible dentro del proceso tarifario o se lo fija a costo marginal, en el entendido de que la empresa real puede “escalar” algún otro precio no sujeto a regulación de modo de resguardar su autofinanciamiento. Por otra parte, desde la óptica de la eficiencia dinámica, hay que tomar en cuenta que un cargo de acceso escalado puede constituirse en una barrera a la entrada que inhiba la competencia, la cual suele ser fuente de innovaciones que mejoran la productividad y la calidad de los servicios. **Es la opinión mayoritaria de esta Comisión que el mandato legal de “minimizar las ineficiencias introducidas” en el caso específico de la tarificación de los cargos de acceso a redes móviles es bien atendido fijando los respectivos cargos a costo marginal de largo plazo, esto es, sin escalamiento.** Nuevamente, para esta recomendación se ha tenido en especial consideración la experiencia internacional, en particular la recomendación de la Comunidad Europea de fijar cargos de acceso según costos marginales y el hecho que reguladores de variados países miembros de ella estén aplicando tal criterio en sus respectivos procesos de tarificación de cargos de acceso a redes móviles, lo cual sugiere que para ellos esa solución es más eficiente que la tradicional, esto es, la aplicación de algún escalamiento.

Con todo, esta Comisión desea hacer las siguientes precisiones respecto de su recomendación.

- (i) Si bien recomienda ir hacia una tarificación a costo marginal, **recomienda enfáticamente hacerlo de modo gradual.** Esto, para dar tiempo a los ajustes en las empresas reales y evitar el shock que significaría dejar parcialmente

desfinanciado un servicio (la terminación de llamadas) de un momento para otro. Concretamente, se recomienda que se calcule la tarifa eficiente y la tarifa escalada y que la tarifa definitiva transite a lo largo del período de tarificación desde la escalada (año 1) a la eficiente (año 5) a través de una línea recta trazada entre ambos puntos.

- (ii) **La recomendación de tarificar a costo marginal** se limita a este único caso que ha sido examinado por la Comisión y **en ningún caso debe ser tomada como una recomendación de alcance general**, que pudiera aplicarse a otras empresas u otros servicios regulados de telecomunicaciones. En efecto, la Comisión ha considerado que, primero, por tratarse de un mercado de “dos vías” la tarificación de los cargos de acceso afecta en general de manera simétrica los ingresos y egresos de la compañía típica de la industria; y, en segundo término, que, según informó Telefónica Móviles, la diferencia entre costo marginal y medio del cargo de acceso móvil para Telefónica Móviles Chile S.A. en el proceso tarifario anterior fue de tan sólo 13%. Distinto sería el caso y las conclusiones en servicios donde la diferencia entre costo medio y marginal fuera más elevada.
- (iii) **La recomendación se circunscribe al contexto de la fijación tarifaria en curso y no implica emitir juicio alguno respecto del precio que deba regir en las transacciones entre privados** relativas al uso de las redes de una compañía por parte de otras.

Por lo expuesto, la mayoría de la Comisión hace las siguientes recomendaciones respecto de las controversias n° 3, 4 y 5, que tienen relación con las tarifas definitivas y el escalamiento.

Controversia 3: Costo incremental de desarrollo

Se recomienda mantener la redacción de las BTE preliminares en lo que respecta al numeral V.2.1 de las páginas 22, 23 y 24.

Controversia 4: Escalamiento cargos de acceso

Se recomienda mantener la redacción de las BTE preliminares en lo que respecta a los párrafos 1 y 2 de la página 26.

Controversia 5: Tarifas definitivas

En los procesos tarifarios anteriores se incluía una fórmula que permitía establecer un patrón de tarifas decrecientes en el tiempo, sujeto a la condición de borde de que la recaudación total del período cubriera los costos totales del período. Ello, con el objeto de reducir el impacto del cambio tarifario en las empresas concesionarias. Eso era posible porque las tarifas se escalaban y, en consecuencia, aún con tarifas decrecientes, en ningún período, ésta quedaba por debajo del costo marginal. La Concesionaria solicita en la controversia n°5 que el mecanismo sea reincorporado a las bases, lo que no resulta posible de hacer si se tarifica a costo marginal, porque ello implicaría que en los últimos períodos el precio quedaría por debajo del costo marginal.

Sin embargo, el problema que este mecanismo intenta mitigar (el impacto de una rebaja brusca de cargos de acceso) sigue presente y es aún más importante en un contexto de tarificación a costo marginal, toda vez que cabe prever una rebaja aún mayor en los cargos de acceso. En consecuencia, se recomienda reemplazar la solución planteada por la Concesionaria por el mecanismo propuesto por la Comisión en la precisión (i) de esta sección: establecer en las BTE definitivas la obligación de que se calculen tarifa eficiente y tarifa escalada para los cargos de acceso y que, en definitiva, las tarifas vigentes para el período 2014-2019 transiten entre la tarifa escalada (2014) y la tarifa eficiente (2019) a

través de una línea recta que una ambos puntos. Se recomienda incorporar este mecanismo en el numeral V.3.2:

Las tarifas definitivas resultarán de escalar los costos marginales hasta cubrir los costos totales. Esa será la tarifa que prevalecerá el primer año, definida como Tarifa (t=1). Por otra parte, el año cinco, la Tarifa (t=5) será igual a la tarifa eficiente. Para el año intermedio t, entre 2 y 4 inclusive, se aplicará la fórmula:

$$\text{Tarifa (t =j)} = \text{Tarifa (t=1)} - ((\text{Tarifa(t=5)} - \text{Tarifa(t=1)})/5) \times j$$

Voto de minoría del perito Jorge Quiroz respecto del escalamiento de tarifas.

“El voto de mayoría de la Comisión Pericial que integro ha recomendado tarificar el cargo de acceso móvil a nivel de costo marginal a partir del año 5 del período regulatorio, aún en presencia de economías de escala.

Este perito es de la opinión de que los cargos de acceso deben escalar hasta el nivel que permita cubrir el costo total de largo plazo.

El presente voto de minoría se sustenta en las siguientes consideraciones:

- i. Este perito señala que, no obstante que la competencia de la Comisión Pericial está restringida a las materias de carácter técnico y/o económicas contenidas en las controversias planteadas por la Concesionaria, ello no permite hacer una interpretación errónea de la ley, ya que ésta señala (artículo 30-F en relación con el artículo 30-C de la LGT) en forma clara el principio económico que obliga a incrementar (escalar) en presencia de economías de escala. Aplicar tarifa eficiente al cargo de acceso (voto de mayoría) requiere, necesariamente, una modificación legal.
- ii. Si habiendo economías de escala los cargos de acceso no se escalan no puede asegurarse el autofinanciamiento, que es uno de los principios económicos básicos de nuestro marco regulatorio. En opinión de este perito, si no se escalan las tarifas,

se estará sujeto a un autofinanciamiento de naturaleza aleatoria, que dependerá de las condiciones de competencia en otros mercados, particularmente, de que hayan segmentos en que los precios puedan estar sistemáticamente por sobre los costos medios de largo plazo, de modo que permitan pagar el diferencial de costos que no quedaría cubierto con los cargos de acceso.

- iii. En opinión de este perito, la evidencia europea no respalda suficientemente la recomendación de avanzar hacia la tarificación de cargos de acceso móvil a nivel de costo marginal. Si bien, efectivamente en 2009 la Comisión Europea (CE) recomendó a los países miembros la utilización de la metodología “*pure Long Run Incremental Cost*” o “*pure LRIC*” para fijar de cargos de acceso, su postura actual se estaría distanciando de dicha recomendación. En efecto, en diciembre de 2012 la CE elaboró un borrador con una nueva recomendación en varios temas de relevancia, motivada por la necesidad de aumentar la certeza legal y previsibilidad requerida para efectos de fortalecer las inversiones de largo plazo necesarias para el desarrollo de redes de nueva generación (“NGA”). En materia de cargos de acceso para dichas redes, propone de adoptar la metodología “*LRIC plus*” donde las tarifas se escalan para recuperar algunos costos comunes⁴. Por otra parte, el hecho de que países como Holanda y Alemania hayan decidido no acoger la recomendación de la Comisión Europea de fijar cargos de acceso según “*pure LRIC*” también es indicativo de que el tema está lejos de estar consensuado en Europa.

En síntesis, en opinión de este perito, el tenor literal de la normativa obliga a escalar tarifas en presencia de economías de escala, no hacerlo pone en riesgo el principio del autofinanciamiento, y la experiencia internacional, particularmente la europea, no es argumento suficientemente sólido en favor de la tarificación a costo marginal”.

⁴ Ver numeral 34 del borrador. Documento disponible en:
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9162

IV. Otras controversias.

Controversia n°7: Estimación de la demanda

Esta controversia tiene relación con el modelo de demanda que se emplea en la determinación de las tarifas. La concesionaria plantea que una rebaja en los cargos de acceso como la que podría derivarse del proceso de tarificación en curso impactaría fuertemente en la demanda por servicios de telefonía móvil, tanto en nivel como en composición, ello atendiendo a la diversidad de clientes y de estrategias comerciales de las distintas compañías. En consecuencia, propone que las BTE consideren un modelo de demanda que incorpore recursivamente el efecto de la rebaja del cargo de acceso en el nivel y composición de la misma; ello aun cuando se complejice el cálculo. Subtel concuerda con el fondo del asunto, en sus palabras, “*con la interpretación teórica de la Concesionaria*”, pero es partidario de no incorporar este ajuste por la complejidad práctica y por estimar como altamente probable que se terminen cometiendo otros errores que impacten significativamente en las tarifas. Ambas partes, por tanto, reconocen la pertinencia teórica del ajuste, por un lado, y la complejidad práctica del mismo, por otra. La diferencia radica en el peso relativo que asignan a uno y otro.

La Comisión comparte tanto la motivación del ajuste recursivo para que la estimación de demanda pueda dar adecuada cuenta de la dinámica de la industria, como también la preocupación práctica de que el ejercicio pueda complejizarse tanto que termine por generar otros errores de igual o mayor envergadura que los que se desea evitar con el ajuste recursivo. Con todo, se inclina por incorporar dicho ajuste. Para minimizar los problemas prácticos que esto pudiera ocasionar, la Comisión es partidaria de incorporar en las BTE la exigencia de que las demandas estimadas sean bien comportadas y estables.

En consecuencia, la Comisión recomienda la siguiente redacción para el numeral VII, segundo párrafo, página 31, de las BTE:

“Las proyecciones deberán realizarse utilizando métodos que reconozcan la dinámica de la industria y sus factores relevantes, e incorporando recursivamente los efectos de la variación en el valor del cargo de acceso móvil resultante de aplicar el modelo tarifario. Asimismo, las proyecciones deberán velar porque las demandas estimadas sean estables y bien comportadas. En este sentido, las proyecciones de demanda deberán al menos considerar...”

Controversia n°9: Tecnología de interconexión al PTR

Las BTE preliminares establecen que la conexión al PTR se haga a través de puertas Gigabit Ethernet (GbE) mediante sesiones con protocolo SIP, en circunstancias que la normativa vigente establece que las interconexiones deben realizarse mediante troncales con capacidad de 2 Mbps. La Concesionaria solicita que para el cálculo de tarifas se utilice la normativa vigente (2 Mbps).

El tema fue discutido en la sesión del día 19 de marzo en la que participaron ambas partes y la Comisión entiende que se llegó a un acuerdo, por lo que el tema ya no estaría controvertido.

El acuerdo consistiría en que se calcularán las tarifas considerando ambas normas, pero que regirá la calculada de acuerdo a la norma actualmente vigente (2 Mbps) mientras ésta no sea modificada.

Controversia n°17: Alcance del estudio de prefactibilidad

La Concesionaria solicita acotar el alcance del estudio de prefactibilidad al principal elemento de costos que varía entre las distintas alternativas tecnológicas, que es la red y sus costos de operación. La Subtel, por su parte, insiste en mantener la redacción original y no acotar el alcance del estudio.

La Comisión comparte la preocupación de la Concesionaria respecto de que los mayores esfuerzos estén puestos en el estudio tarifario propiamente tal y, en consecuencia, recomienda acotar el alcance del estudio de prefactibilidad como ha solicitado la Concesionaria.

En consecuencia, la Comisión recomienda agregar a continuación del párrafo cuarto de la página 9 el siguiente texto:

El estudio de prefactibilidad antes citado estará referido a los servicios que se proveen con la red móvil, incluyendo aquellos servicios no regulados que dicha concesionaria preste de manera indivisible con su red.

El análisis de prefactibilidad estará referido sólo a los componentes de costos de inversión técnica y costos de operación de una red móvil y deberá considerar la evaluación de a lo menos dos opciones tecnológicas para dicha red.

El modelo de evaluación de prefactibilidad considerará el modelamiento agregado de las siguientes partidas de costo e inversión técnica y operación:

- Terrenos para emplazamiento de nodos (aquellos con equipamiento de transmisión, energía, clima y sistemas de supervisión)
- Edificación para albergar los nodos
- Terrenos y edificios para instalar estaciones base
- Soportes en torres
- Estaciones base y equipos de antenas
- Equipos de energía y clima en nodos, estaciones base y demás elementos de red que requieren energía y clima
- Sistemas y equipamiento de transmisión (para conexión de estaciones base y nodos)
- Canalizaciones y cables de transmisión
- Sistemas de operación y gestión de redes
- Operación y gestión de la red

Según sean los requerimientos de diseño de la red para cada tipo de tecnología, se producirá una combinación de los elementos señalados, que permitirá elegir la tecnología

más eficiente para prestar el servicio, sin que los demás elementos de la empresa eficiente se vean afectados.

Controversias n°18 y 19: Fuentes de información y cantidad de fuentes

La Concesionaria argumenta que por primera vez en el proceso tarifario se impone la condición de presentar dos cotizaciones cuando éstas sean utilizadas como referencia de precios de mercado para las inversiones de red y de tecnologías de información de la empresa eficientes (controversia n°18). También controvierte que se exijan dos fuentes distintas en cada caso que se recurra a fuentes externas para determinar partidas de costo de la empresa eficiente, condición que también señala como inédita (controversia n°19).

La Concesionaria señala que estas exigencias le significan mayores costos económicos y de gestión del proceso, mientras que la Subtel argumenta que el pedir varias cotizaciones es práctica común y estándar en las áreas de compra de cualquier empresa.

Al respecto, la Comisión recomienda distinguir la cotización de ítems singulares que se hacen a medida de las exigencias de quien cotiza versus la cotización de ítems repetitivos, donde existen varios proveedores y alguna suerte de “precios de lista”. Recomendamos limitar la exigencia de dos cotizaciones a los casos de ítems repetitivos, respecto de los cuales el proceso de cotizaciones debiera ser más expedito y económico, no así con ítems de gran tamaño, usualmente de naturaleza singular, para lo cual es probable que no se cuente con dos cotizaciones.

- Controversia n° 18: Fuentes de información

Consecuentemente, la Comisión recomienda la siguiente redacción para el párrafo primero de la página 11 de las BTE:

Para las inversiones de red y de tecnologías de información de la empresa eficiente, se utilizarán precios de mercado, entendiéndose dentro de éstos –bajo la premisa de una

solución eficiente-- , aquellos provenientes de los contratos de suministro de la propia Concesionaria o, en su defecto, cotizaciones que reflejen precios de compra de la empresa eficiente, que en el caso de los ítems repetitivos deberán ser emitidas por a los menos 2 proveedores distintos por elemento cotizado...”

- Controversia n° 19: Cantidad de fuentes de información

Por su parte, para el párrafo 5 de la página 10 recomienda modificar la última oración, de forma tal que el texto definitivo sea el siguiente:

En el caso de fuentes externas, las entidades que proporcionen información deberán ser empresas o instituciones de reconocido prestigio y de amplia trayectoria nacional o internacional, que hayan participado en proyectos de similar magnitud a los requeridos para el diseño de la empresa eficiente. Se deberán presentar al menos dos fuentes distintas cuando se trate del costeo de ítems repetitivos.

Controversia N°20: Marco legal, iniciativas legales sobrevinientes

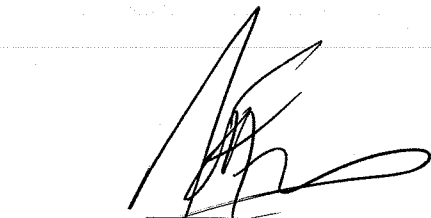
La Concesionaria solicita que en el proceso tarifario se tengan en cuenta los costos asociados a iniciativas legales originadas por Mensaje Presidencial que se estén tramitando en el Congreso, y las normas reglamentarias contenidas en decretos supremos en trámite o en vías de tramitación ante la Contraloría, que puedan afectar la operación de la empresa eficiente en el horizonte de 5 años.

El tema fue discutido en la sesión del día 19 de marzo en la que participaron ambas partes y la Comisión entiende que se llegó a un acuerdo, por lo que el tema ya no estaría controvertido.


El acuerdo consistiría en que la Subtel se comprometería a incorporar los costos que se deriven de cualquier cuerpo normativo que se promulgue durante el proceso de fijación

tarifaria, particularmente en las etapas en que la Concesionaria ya no pueda incorporarlos. La normativa en tramitación en el Congreso o en Contraloría que no se promulgue con anterioridad al decreto tarifario correspondiente no sería incorporada.

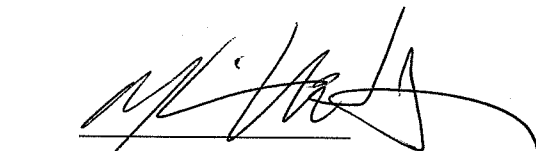
Informe suscrito por los miembros de la Comisión Pericial el día 2 de abril de 2013, en Santiago de Chile.



Juan Andrés Fontaine
Rut 6.068.568-1



Jorge Quiroz
Rut 7.244.899-5



Marcelo Villena
Rut 9.822.417-3