

Capacitación de nivel avanzado de la UIT

Costeo estratégico y planificación del negocio para la Convergencia

Santiago, Chile

17–20 Noviembre, 2014

Omar de León

Experto de la ITU



Sesión 2: Regulación económica, mejores prácticas, situación en América Latina y orientaciones para los reguladores

Fuente: Trabajo realizado por Omar de León, experto de la UIT, bajo la supervisión directa de la Oficina de Área en Tegucigalpa y la Oficina Regional para las Américas, en coordinación con la Unidad de Entorno Reglamentario y de Mercado (RME), y con la colaboración de la Oficina de Área de Santiago, Gobiernos y organizaciones regionales y subregionales.

Agenda

- Regulación económica en el mundo con foco en la Convergencia.
- Resumen de Mejores Prácticas en el mundo.
- Investigación de la situación en América Latina.
- Resultados de las Mejores Prácticas en América Latina.
- Visión general del sector.
- Propuestas de Directrices generales.
- Propuestas de Directrices sobre metodología de costeo en un entorno de banda ancha convergente.



Regulación económica en el mundo con foco en la Convergencia.

Regulación económica I

- La regulación económica implica un conjunto de mecanismos por los cuales los reguladores actúan sobre el comportamiento económico de los mercados de telecomunicaciones que no son suficientemente competitivos.
- Existe una estrecha alineación de las funciones relativas a la regulación económica y a las de la competencia.
- Los conjuntos de prácticas fundamentales se solapan en muchos casos, se complementan y se refieren a las áreas de derecho de la competencia y del análisis económico y financiero.

Regulación económica II – Mecanismos principales

1. Regulación de precios finales y de precios mayoristas.
2. Análisis de las relaciones entre la regulación de precios y el comportamiento estratégico de los operadores .
3. Asignación de recursos escasos.
4. Separaciones verticales u horizontales de diversos tipos entre segmentos de los mercados (ej: separación horizontal entre la prestación de servicios en competencia y con dominancia, separación vertical entre la provisión mayorista dominante de banda ancha y la provisión a nivel minorista).
5. Contabilidad regulatoria en general.
6. Contabilidad de costos y modelos de costeo.
7. Auditorías regulatorias.
8. Comparaciones internacionales de precios.

Regulación económica III

Un aspecto destacable de la regulación económica es asegurar la Orientación a Costos en los precios finales y mayoristas, como una aproximación relevante a la situación de competencia, y la eficiencia del sector. En este marco, las herramientas principales para lograrlo son la separación contable cuando corresponde, la contabilidad de costos, la implantación de modelos de costeo y la auditoría regulatoria.

Separaciones para control regulatorio. 1

Clasificación. Separación contable

Mercado 1

Servicio 1.1

Servicio 1.2

.

.

Mercado n

Servicio n.1

Servicio n.2

- En este modelo el operador debe presentar anualmente información contable y de gestión de acuerdo a los modelos establecidos por el regulador.
- Si bien es de aplicación generalizada, su éxito es relativo en cuanto al control de precios y protección de la competencia.
- Es la forma más elemental de separación y no garantiza la no discriminación total (o sea más allá de precios: oportunidad, calidad, costos de procedimientos, confidencialidad, etc.), a nivel mayorista, entre las propias unidades de negocio y otros operadores.
- No existe un objetivo claro de equivalencia en el suministro de servicios entre ellas, y por otro lado hay una tendencia histórica a la discriminación que no cambia en forma importante voluntaria o involuntariamente.

Separaciones para control regulatorio. 2

Clasificación. Separación operacional.

Unidad 1

Unidad 2

- Este modelo implica un grado de separación de la organización del operador dominante ya sea en un modelo de “dos caja” o de “tres cajas”.
- Objetivo: Evitar que llegue a las unidades de negocio minoristas la información que se obtiene a nivel mayorista, y permitir al regulador evaluar si los precios mayoristas no imponen limitaciones a los competidores aguas abajo.
- Esta separación de las operaciones mayoristas y minoristas van acompañadas de la separación contable y de pruebas de imputación. La creación de una unidad de Ventas Mayoristas es una separación de Grado 1 según Cave & Doyle. También según estos autores un grado mayor de separación o Grado 2 sería la Separación Virtual, en la que se procura una Equivalencia Total en el suministro en los mercados mayoristas sin pruebas contundentes de éxito en sus aplicaciones.

Separaciones para control regulatorio. 3

Clasificación. Separación funcional.

Unidad 1

Unidad 2

- Es un grado más avanzado de separación, similar a la separación operacional, pero aunque hay modelos de dos y tres cajas, pero los perímetros son más fuertes y estancos.
- Cada unidad de negocio funciona en este caso en una forma más parecida a la de empresas distintas con su propia estructura organizacional, financiera y de gestión.
- En cuanto a precios no debe haber discriminación entre las unidades de la misma empresa (quienes deben fijarse precios en su “mercado interno”) y con otros operadores o prestadores.
- Se diferencia de la anterior en que no solo se pone foco en los bordes sino también en los procesos al interior de las unidades de forma de lograr equivalencia en el suministro. Equivale a los Grados 3 y 4 de Cave & Doyle.

Separaciones para control regulatorio. 4

Clasificación. Separación estructural.

Empresa 1

Empresa 2

Empresa 1

Empresa 2

- **Separación estructural.** En este caso la separación funcional se lleva al punto en que cada unidad de negocio se constituye en una empresa separada. Es una subsidiaria de la empresa madre por lo que no cambia la estructura accionaria. Es la separación de Grado 5 de Cave & Doyle.
- **Separación en la propiedad.** En este caso la separación estructural incluye también la propiedad diferente de la empresa madre. Los accionistas no son los mismos. Es la separación máxima y de Grado 6 de Cave & Doyle
- En estos casos la separación asegura totalmente la equivalencia a nivel de entrada (EOI). Con los términos indicados anteriormente no sólo se aseguran que pueden suministrarse los mismos servicios, sino también con los mismos procedimientos, plazos, calidad, fiabilidad, etc.
- Es una solución extrema en situaciones de problemas importantes y persistentes de competencia.



Separaciones para control regulatorio. 5 Comparación.

Requerimiento	Separación contable	Separación operacional	Separación funcional	Separación estructural	Separación de propiedad
Precios de transferencia	NO	No	SI	SI	Innecesario
Separación en la gestión	NO	Limitado	SI	SI	SI
Confidencialidad de la información mayorista	NO	SI	SI	SI	SI
Equivalencia en términos no económicos	NO	SI	SI	SI	Innecesario
Contratos internos	NO	NO	SI	SI	Innecesario
OSS separados	NO	NO	Usualmente	Usualmente	SI
Transparencia y reporte al regulador	Solo precios	SI	SI	SI	Innecesario
Separación de activos	NO	NO	SI	SI	SI
Marcas separadas	NO	NO	SI	SI	SI

Separaciones para control regulatorio. 6

Separación y redes NGN.

- El tipo de separación a emplear depende de cada país, de la situación de los operadores, de la evolución tecnológica, de los objetivos políticos, entre otros factores.
- La separación en el caso de las redes NGN debe tomar en cuenta las dificultades para lograr las inversiones necesarias aguas arriba, mercados a los que precisamente apunta la regulación y la separación. Los niveles de incertidumbre de la demanda, de los precios, de las tecnologías y costos, y de posibles acciones regulatorias en el futuro, afectan los despliegues de redes NGN.
- Existen varios remedios que tienen relación con permitir mayores retornos sobre la inversión para compensar los mayores riesgos, por ejemplo las vacaciones regulatorias temporales y la intervención a través de beneficios fiscales, así como la participación financiera del Estado en el desarrollo de infraestructura o directamente desplegando sus propias redes.

Separaciones para control regulatorio. 7

Separación y redes NGN.

- Con relación a las vacaciones regulatorias, han sido discutidas en Hong Kong en 2009, se aprobó por Ley en Alemania pero en conflicto con la Unión Europea y se aprueba por primera vez en América Latina en 2012 en Brasil en el marco del Plan Nacional de Competencia (Anexo II).
- El Reino Unido, Singapur, Nueva Zelanda y Australia son ejemplos de aplicación de la separación a las redes NGN o de separación a través de las Redes Nacionales de Banda Ancha.
- En el Reino Unido, Italia y otros países las separaciones fueron voluntarias. En Singapur fue resultado de una política sectorial. En Nueva Zelanda se tiene la separación del operador por un lado y el despliegue de una red nacional de Acceso.
- En Australia se está desarrollando una red abierta separada de propiedad estatal con la asimilación o eliminación de los competidores, y acceso abierto a todos los operadores.

Particularidades del costeo en redes convergentes I

- La convergencia permite a los operadores prestar múltiples servicios sobre las mismas redes, lo que aumenta la cantidad de costos comunes y la complejidad de los servicios, y hace más necesaria y sofisticada la separación contable para conocer los costos atribuibles a cada servicio o producto..
- Los costos comunes se encuentran en toda la red tanto en la infraestructura pasiva (no electrónica o de ingeniería), como en la activa o electrónica que incluye las capas física y de enlace, y principalmente en las capas TCP/IP, así como en las capas superiores como por ejemplo en las aplicaciones.
- La convergencia también se observa en los recursos humanos asignados a las operaciones, y en las áreas comercial y de administración y finanzas.

Particularidades del costeo en redes convergentes II

- Las estructuras de costos y la modularidad de las infraestructuras afectan de distinta manera a los servicios y requieren cuidados especiales. Las inversiones de gran capacidad para el uso durante períodos largos, propias de la banda ancha como en el caso de los enlaces internacionales, requieren una recuperación acorde a la demanda estimada durante la vida de la inversión, considerando a su vez la estimación de los costos futuros de los operadores en competencia.
- El uso de las capacidades es un proceso estocástico no solamente por tiempo y oportunidad del uso (como en telefonía), sino también y además, por la variabilidad del uso en sí (video, aplicaciones). El proceso de atribución de costos, usando en general ABC (en sus siglas en inglés Activity Based Costing), presenta la dificultad inevitable de determinar los drivers que dependen de los procesos estocásticos.

Contabilidad regulatoria. 1

- La contabilidad en general está destinada al registro, resumen y clasificación de los hechos económicos de una empresa. Existen varias modalidades que constituyen conjuntos integrados de normas generalmente aceptadas.
- Las autoridades regulatorias deben hacer uso de información de este tipo en su toma de decisiones, las que sin duda afectan la operativa de las operadoras reguladas, para evitar que la asimetría de información produzca distorsiones no buscadas del mercado.
- Por ello surge la necesidad de una modalidad especial denominada Contabilidad Regulatoria que tiene reglas distintas de atribución de costos y de registro así como de presentación.

Contabilidad regulatoria. 2

- La contabilidad de costos y la contabilidad separada son partes esenciales de la contabilidad regulatoria, la que está adaptada al suministro de información para la regulación de precios, para facilitar y mejorar el trabajo de los reguladores en cuanto al desarrollo de políticas sectoriales y a la promoción y defensa de la competencia.
- La contabilidad regulatoria implica la separación contable según criterios de aplicación exclusiva para tratar asuntos regulatorios. Establece un modelo común para el regulador y los regulados.
- Las separaciones por servicios y por mercados deben tomar en consideración los servicios convergentes y los paquetes, tanto a nivel mayorista como minorista.

Separación contable. I

- Cuando la obligación ex ante de la separación contable se aplica a la banda ancha y la convergencia, el principal aspecto a considerar es la separación vertical, de forma de disponer de registros contables separados para sus costos e ingresos, que permitan que el regulador pueda conocer los costos atribuibles a los servicios mayoristas.
- En general la solución de problemas de dominancia en el mercado minorista se encuentra actuando sobre el mercado mayorista, por lo que las operaciones en éste deben estar identificadas y separadas a través de la separación contable.
- De la misma manera es importante considerar la separación con servicios que el operador presta y que son por ejemplo los de contenido o aplicaciones.

Separación contable. II

- Es necesario separar los costos por servicio, identificando las funciones y los elementos de las redes, y mantener cuentas separadas para los activos utilizados en los distintos segmentos de redes tanto de telecomunicaciones como de contenido y aplicaciones.
- Si un regulador considera que se requiere una acción correctiva como consecuencia de sus nuevas acciones regulatorias, debería prestar atención al entorno comercial y económico para minimizar el riesgo y la incertidumbre en los mercados correspondientes, debido a los grandes cambios que pueden producirse en el futuro.
- Por razones de eficiencia regulatoria, y a los efectos de no sobrecargar innecesariamente a todos los operadores, en algunos casos, como en el de Singapur, se requieren dos grados de detalle de los reportes, a través de exigencias detalladas al operador dominante y exigencias menores a los demás.

Contabilidad de costos. I

- El sistema de contabilidad de costos es un conjunto de normas que garantizan la atribución de ingresos, costos, activos, pasivos y capital empleado para actividades individuales y servicios, en particular considerando costos directos e indirectos de los servicios, así como gastos de funcionamiento. El objetivo debe ser una presentación transparente de la relación entre costos y precios.
- En esta atribución, como ya se mencionó, reside la principal dificultad que introduce la convergencia y la banda ancha.
- En cuanto a los criterios generales se destacan los siguientes, haciendo referencia parcial a un documento emitido por la UIT para la uniformización regulatoria en África, a los efectos de lograr que la contabilidad de costos sea efectiva:

Contabilidad de costos. II

1. Recopilación de datos en forma periódica estable, por ejemplo anualmente.
2. Establecer con claridad el alcance de los costos a ser recopilados y el formato uniforme en el que deben presentarse por parte de los operadores.
3. Definir un conjunto mínimo de especificaciones entre las que se encuentran: principio de causalidad, metodologías de procesamiento, tratamiento de los costos comunes y conjuntos, tratamiento de activos, etc. Definir principales vectores de las redes NGN y NGA.
4. Definir el concepto de los costos a ser empleados: FDC, LRIC, otros.
5. Definir el tipo de costo a ser empleado (histórico, corriente, otros).
6. Indicar el incremento relevante a emplear en el caso de la metodología LRIC. LRIC Puro, LRIC+, LRAIC, otros.
7. Tasa de retorno de capital a emplear. Riesgo de las NGN.

Resumen de Mejores Prácticas en el mundo.

Mejores prácticas I

Con la salvedad de considerar que no existen Mejores Prácticas absolutas sino relativas a cada país, las que se presentan a continuación son al solo efecto referencial para considerar su adaptación a cada país, principalmente considerando las condiciones de banda ancha y convergencia, las que son muy especiales para cada país como nunca han sido en la historia de las telecomunicaciones..

Mejores prácticas II

- Verificar los tres criterios de la recomendación sobre mercados relevantes de la Unión Europea, antes de aplicar regulación ex ante en un mercado.
- Aplicar en cualquier caso regulaciones proporcionales y minimalistas.
- A los efectos de reducir la asimetría de información y ejercer las funciones regulatorias, es corrientemente necesario aplicar medidas de separación.
- La banda ancha y la convergencia hacen más complejo el procedimiento de separación contable, y la contabilidad de costos, debido a la mayor cantidad de costos comunes. Por ello es conveniente que este tema sea tratado con alto conocimiento de los asuntos técnico - operacionales y económicos.

Mejores prácticas III

- Según las políticas definidas en cada país, los reguladores pueden adoptar distintos modelos, tipos de costos y conceptos.
- Como regla general es mejor intervenir primero en la regulación del mercado mayorista que en el minorista.
- Observar los potenciales o reales efectos anticompetitivos de las ofertas de paquetes, pero también su papel en la innovación y el mejoramiento de la eficiencia dinámica.
- Un enfoque de regulación consistente con la política a aplicar puede implicar que el regulador use diferentes bases de costos para el cálculo de precios orientados al costo de activos replicables y no replicables, o por lo menos, ajustar los parámetros que sustentan sus metodologías de costo en este último caso.

Mejores prácticas IV

- Los servicios OTT, o sea los prestados encima de los enlaces establecidos por otros servicios de telecomunicaciones, pueden modificar los mercados relevantes, y pueden aumentar la dominancia de los proveedores de banda ancha, y por tanto la necesidad de la aplicación de regulación que abarque estos servicios.
- Especialmente los servicios que son “imprescindibles” (“must have” – incluyendo deportes como el fútbol o baseball, espectáculos artísticos) para los usuarios, cuando son provistos por redes seleccionadas, dan lugar a una relación vertical que debería ser tomada en consideración en la evaluación de la dominancia y la regulación.
- Hay países que ha tomado medidas restrictivas sobre estos contenidos (Reino Unido, Alemania, México).

Mejores prácticas V – Precios mayoristas

- Para los casos de precios mayoristas de infraestructura pasiva de ingeniería civil, como ductos, torres y similares) se recomienda usar el concepto de costos incrementales de largo plazo (LRIC) más una asignación de costos comunes y el método de Abajo a Arriba o Bottom Up.
- Para los casos de otros precios mayoristas el concepto LRIC para la fijación de precios no atiende adecuadamente para la banda ancha los costos y eficiencias que se busca internalizar con este concepto, debido a las características de uso multiservicios y demanda poco estables y definidas de la banda ancha.
- Para casos especiales de la banda ancha puede ser necesario aplicar betas para el WACC mayores al promedio, para atender los mayores riesgos.

Mejores prácticas VI – Precios mayoristas

- Para el caso de infraestructura activa, y cuando el proveedor no está integrado verticalmente con el mercado minorista, el concepto de Costos Totalmente Distribuidos (FDC) podría ser empleado.
- Para esta misma infraestructura, si el operador está integrado verticalmente, y es dominante en el mercado mayorista, una alternativa de cálculo de costos es deducir de sus precios finales minoristas los costos reales de la venta al por menor o estos mismos costos para un operador eficiente. Esta metodología denominada Precio Minorista menos Costos Evitados (“Retail Minus”).

Mejores prácticas VII – Precios minoristas

- Si hubiera que actuar, no deberían aplicarse las metodologías de cálculo de costos – precios usados para los servicios tradicionales pues: 1. Podría intentar trasladar a los usuarios excedentes totales que las nuevas redes no han probado todavía que pueden generar; y 2. Las nuevas redes permiten prestar múltiples servicios sobre la misma infraestructura en una forma no predecible totalmente.
- Para la regulación minorista se puede mantener un riesgo que no está relacionado al riesgo medio del sector.
- El regulador podría exigir el registro de precios minoristas al solo efecto de controlar la “compresión de márgenes”.
- La intervención aguas abajo no debería pasar por establecer rígidamente precios en todos los servicios, sino a lo más, regular el precio de un servicio de nivel de entrada (“entry level”)

Investigación de la situación en América Latina.

Procedimientos

- Se han utilizados los resultados de las encuestas anuales de la UIT sobre las Políticas Tarifarias y publicadas en su sitio ICT-Eye, el que concentra una importante base de datos de indicadores y estadísticas, información de regulación, políticas nacionales de tarifas, prácticas de costeo, entre muchos otros aspectos de valor para observar la situación de distintos países. Esta información es directamente recopilada de las Autoridades de Regulación de los países y validada por la UIT.
- Además, se desarrolló una encuesta complementaria para países de América Latina que incluye aspectos más precisos sobre la banda ancha y la convergencia, cuyas respuestas le fueron solicitadas a los países.

Indicadores empleados – NGN/NGA

- Servicios sujetos a control de precios.
 - Acceso minorista a Internet fijo y móvil.
 - Servicios de radiodifusión relacionados a la convergencia.
 - Servicios de banda ancha al por mayor.
- Uso de modelos de costos y tarifas de servicios avanzados.
- Exigencia de contabilidad de costos.
- Exigencia de la separación contable.
- Aspectos económicos de las NGN.
- Definición de tarifas de los servicios de banda ancha, incluyendo empaquetamientos.
- Control de precios sobre servicios minoristas y mayoristas.
- Tratamiento de otras cuestiones de la convergencia (paquetes, contenidos imprescindibles)

Resultados seleccionados de las Mejores Prácticas en América Latina.

América Latina – I

- Tanto en Europa como en América Latina, al menos en los países más grandes, mayoritariamente no se usa control de precios sobre el acceso a Internet y los servicios de radiodifusión por IP o móvil. Es una buena práctica generalizada principalmente debido a la competencia para el caso de Internet, y al hecho de ser nuevas tecnologías para el caso de la radiodifusión IP o móvil.
- En América Latina se da la situación contraria a la de Europa respecto del bucle local y el “bitstream”, habiendo una minoría de países que controlan este precio. En el momento actual no se considera necesario controlar estos precios, e inclusive existen voces críticas de que esta práctica haya tenido un efecto importante a través de la “escalera de inversión”.
- El uso de la contabilidad de costos para la aplicación de los modelos de costeo no está suficientemente desarrollado en América Latina. Es una buena práctica que es recomendable aplicar.

América Latina – II

- La ausencia de control de precios en las pasarelas internacionales es razonable en Europa debido a la gran competencia que existe. En el caso de América Latina las pasarelas internacionales no están sujetas a competencia importante, y quizás deba ser encarado caso por caso, y justificadamente, su regulación cuando se pruebe que se está afectando la competencia aguas abajo. Todo esto en el marco del Derecho de la Competencia.
- Se observa que el uso de modelos de costeo para NGN es común en casi toda Europa. También es parte integral de las mejores prácticas de la supervisión y el control de precios. Se observa que en América Latina existen carencias en este sentido en varios países.
- La separación contable, la más simple de las separaciones como ya se comentó, se aplica cuando resulta necesario, y en general, solamente a los operadores dominantes. Se observa que se usa en el 13% de los países de América Latina y el 20% de los países de Europa, de acuerdo a los países que informaron en la encuesta.

América Latina – III

- Tanto en Europa como en América Latina, existe una proporción relativamente importante de países, 27% y 18% respectivamente, que consideran usar exclusivamente el método de costeo existente para los servicios NGN. Se hace notar que, al considerar la variedad de servicios NGN y sus particularidades, es una buena práctica adaptar los modelos existentes o mejor aún cambiar estos modelos.
- Respecto del tratamiento de los contenidos “imprescindibles”, México se ha ajustado a las mejores prácticas siguiendo un camino similar al de algunos países europeos como el Reino Unido o Alemania, o Australia. De conformidad con las Resoluciones por las que se determinó a los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, el IFT estableció que estos Agentes no podrán adquirir en exclusiva derechos de transmisión para cualquier lugar del territorio nacional sobre Contenidos Audiovisuales Relevantes, o realizar conductas con efectos similares.



Visión general del sector.

En el futuro se espera que: - I

- los modelos de negocio no sean del todo estables,
- los riesgos de algunas inversiones innovadoras sean más altos que el promedio de la industria,
- las tecnologías cambien y provean sustento para nuevos servicios,
- cambien los modelos organizacionales de los operadores, así como sus acuerdos con otras empresas,
- aparezcan nuevas formas de aplicaciones y contenidos, ya incluyendo multipantallas,
- la publicidad pueda empezar a financiar los servicios como sucede ahora con los contenidos patrocinados,
- sea difícil identificar los mercados y los operadores dominantes,

En el futuro se espera que: - II

- la paquetización de servicios con contenidos y aplicaciones sea habitual, sin consistir una conducta anticompetitiva,
- las redes de acceso a Internet sean plataformas entre grupos de usuarios (mercados multilaterales), y que el costo del acceso sea subsidiado por los proveedores de contenidos y aplicaciones como ya está sucediendo,
- los servicios migren a la nube, incluyendo los dispositivos de control, por ejemplo los STB (Set Top Boxes o decodificadores de Tv y otros servicios), y
- la inteligencia de los servicios prestados por las redes, los contenidos y las aplicaciones se ubiquen en la nube, haciendo difícil, si no imposible, identificar el país donde se encuentra..



Propuestas de Directrices generales.

Directrices generales I

- No es conveniente aplicar todas estas nuevas tendencias de regulación económica sin adaptarlas totalmente a cada país, como antes se hacía con los servicios tradicionales, con ajustes menores, cuando los comportamientos de los mercados eran similares en todos los países.
- La recomendación sobre mercados relevantes de la Unión Europea es vigente en cuanto a los criterios acumulativos a verificar para la intervención ex ante, especialmente en relación a la banda ancha y la convergencia:
 - Obstáculos fuertes y no transitorios.
 - Mercado cuya estructura no tienda hacia una competencia efectiva dentro del horizonte temporal pertinente.
 - La legislación sobre competencia no permite hacer frente de manera adecuada a los fallos del mercado

Directrices generales II

- En cualquier caso es importante que el análisis sea desde la óptica de la competencia dinámica, principalmente debido a los cambios permanentes que existen en este sector.
- Los nuevos mercados en expansión no deben ser sometidos a obligaciones inadecuadas.
- Los obstáculos al acceso pueden perder importancia en los mercados impulsados por la innovación y caracterizados por un progreso tecnológico permanente.
- La convergencia debe ser considerada al analizar la renovación o actualización de la política y la normativa nacional, para una transición a la nueva economía digital en la que convergen productos y servicios de varias industrias que no son actualmente regulados por la Autoridad de Regulación de Telecomunicaciones.

Directrices generales III

- El comportamiento de los usuarios hace que las redes de banda ancha se constituyan en plataformas de interacción de proveedores y consumidores. Las plataformas a su vez, son la base de los llamados mercados bilaterales o multilaterales, los que no eran habitualmente considerados en telecomunicaciones.
- La convergencia se ve reflejada en la prevalencia creciente de empaquetamientos de servicios y, antes de adoptar medidas regulatorias, se deberían observar los potenciales o reales efectos anticompetitivos, pero también su papel en la innovación y el mejoramiento de la eficiencia dinámica del mercado y el bienestar de los consumidores.
- Las definiciones de conductas prohibidas deben tomar en consideración que a veces ciertas conductas no son debidas a acciones anticompetitivas sino que se deben a la eficiencia dinámica de los mercados.

Directrices generales IV

- La atribución de costos en la contabilidad regulatoria debería considerar, desde los puntos de vista tecnológico, operativo y comercial, las convergencias en las diversas capas: terminales de usuario, acceso a nivel de la infraestructura pasiva o servicios pasivos, acceso activo en las capas electrónicas, transporte prestado a través de servicios activos y pasivos y conmutación, control de las sesiones, provisión de servicios y aplicaciones, etc.).
- Prestar especial atención a que los servicios prestados sobre la banda ancha pueden modificar los mercados relevantes, y también pueden modificar la dominancia de los proveedores. Especialmente los servicios que son “imprescindibles ” (“must have”) para los usuarios.

Directrices generales V

- En la elaboración del análisis de mercado para la identificación de la dominancia es necesario considerar la posibilidad que tienen otros operadores de replicar un determinado paquete con éxito, sea el mismo paquete u otro competitivo.
- Para reducir la asimetría de información entre los reguladores y los operadores, y poder ejercer las acciones necesarias de regulación económica, es corrientemente necesario aplicar medidas de separación. Separación contable.
- Se aplica la separación contable, la contabilidad de costos y la auditoría regulatoria, así como la obligación de informar al regulador de acuerdo al formato que éste le establezca al operador dominante en un determinado mercado, y se aplican obligaciones de informar bajo condiciones más simples a los demás operadores.

Directrices generales VI

- Los sistemas de contabilidad de costos son un conjunto de normas que garantizan la atribución y asignación de gastos, costos, activos, pasivos y capital empleados para actividades individuales y servicios, todo basado en el principio de causalidad económica. En esta atribución reside la principal dificultad que introduce la convergencia y la banda ancha debido a la cantidad de conceptos comunes entre varios servicios.
- En este entorno las regulaciones deberían ser proporcionales y minimalistas y dejar el mayor espacio posible a la competencia buscando la eficiencia dinámica.
- Siempre que haya intervención regulatoria económica es necesario realizar anualmente auditorías regulatorias claramente especificadas y conocidas por todos los operadores, y con periodicidad previamente establecida.



Propuestas de Directrices sobre metodología de costeo en un entorno de banda ancha convergente.

Directrices de costeo – I

- Según las políticas definidas los reguladores pueden adoptar distintos modelos para la orientación a costos, tipos de costos y conceptos, no existiendo una metodología única y predefinida.
- Estas intervenciones deberían realizarse si se cumplen los tres criterios indicados más arriba, aplicados por la UE.
- Normalmente es mejor actuar sobre el mercado mayorista con medidas que impulsen la competencia, antes que tomar medidas sobre el mercado minorista.
- En cuanto a la regulación de los precios mayoristas de infraestructura pasiva civil deberían usarse el concepto de costos incrementales de largo plazo (LRIC) más una asignación de costos comunes y el método de Abajo a Arriba o Bottom Up para asegurar la eficiencia.

Directrices de costeo – II

- Para el caso de arrendamiento de infraestructura activa a nivel mayorista, y cuando el proveedor no está integrado verticalmente con el mercado minorista, el concepto de Costos Totalmente Distribuidos (FDC) debería ser empleado.
- Para esta misma infraestructura, si el operador está integrado verticalmente, una alternativa de cálculo de costos es empleando la metodología denominada Precio Minorista menos Costos Evitados (“Retail Minus”). La metodología “Retail Minus” busca asegurar que los competidores aguas abajo dispongan de un margen adecuado para la comercialización.

Directrices de costeo – III

- Para los servicios de banda ancha prestados a través de despliegues riesgosos de infraestructura (zonas no rentables, transmisión con dudoso retorno, etc.) se podría permitir incorporar una prima adicional de riesgo, específico de cada caso. Por ejemplo usando betas por proyecto.
- Son recomendables también otros mecanismos que estimulen la inversión como son las vacaciones regulatorias temporales, o la autorización de que se cobren menores precios a los operadores aguas abajo que compartan el riesgo del operador mayorista que despliega la infraestructura.
- A nivel minorista no es conveniente la aplicación estricta de metodologías de cálculo de costos – precios usadas para los servicios tradicionales.

Directrices de costeo – IV

- Si es necesario regular a nivel minorista, la metodología más adecuada debe ser la que usa el concepto de costos totalmente distribuidos o FDC.
- También para la regulación minorista valen las consideraciones en cuanto a que el riesgo puede no estar relacionado al riesgo medio del sector.
- Regulación alternativa de precio para un servicio “entry level”.
- El regulador puede exigir la aprobación o registro de precios minoristas al solo efecto de controlar el comportamiento de un operador dominante en el mercado mayorista integrado verticalmente, y evitar la “compresión de márgenes”.



Conclusiones.

- Como conclusión de la visión general del sector, así como de las recomendaciones indicadas, avaladas por las tendencias en el mundo, se observa que la evolución hacia esta nueva generación regulatoria está en camino en el mundo.
- Considerando los avances de la banda ancha y la convergencia en los países de América Latina, los reguladores de esta región se encuentran en las mejores condiciones para iniciar los procesos de análisis y programación de los cambios regulatorios, junto con consultas a las partes interesadas, que les permitan ir enfrentando los desafíos actuales y sobre todo prepararse para el comportamiento del sector en el futuro próximo.
- Podrían sumarse a la tendencia mundial, tomando en cuenta los avances que están desarrollando los reguladores en otros países y disponiendo del tiempo necesario para analizar cada situación en particular, aprovechando la oportunidad de reorientar la regulación con una velocidad de cambio y secuenciamiento óptimos.