



Seminario sobre los aspectos económicos y financieros de las telecomunicaciones para el Grupo Regional de la Comisión de Estudio 3 para América Latina y El Caribe (SG3RG-LAC)

República Dominicana, Santo Domingo, 6-7 Julio 2010

INFORME FINAL DEL SEMINARIO

CARMEN PRADO-WAGNER
UNIDAD DE ENTORNO REGLAMENTARIO Y DE MERCADO (RME)

1. Introducción

El seminario sobre los aspectos económicos y financieros de las telecomunicaciones organizado por la Unidad de Entorno Reglamentario y de Mercado (RME) dentro del marco de la implementación del Plan de Acción de Doha (DAP) de la BDT, fue organizado en coordinación con el Grupo Regional de la Comisión de Estudio 3 para América Latina y el Caribe (SG3RG-LAC) en Santo Domingo, República Dominicana gracias a la cordial invitación del INDOTEL. Este seminario fue seguido por la reunión regional del SG3RG-LAC los días 8 y 9 de Julio 2010. A estos eventos participaron de 97 delegados de 12 países, tanto de América Latina como del Caribe.

Durante la apertura se contó con la presencia del Dr. José Rafael Vargas, Secretario de Estado, Presidente del Consejo Directivo de INDOTEL quien después de dar la cordial bienvenida a todos los delegados los motivó a intercambiar experiencias hizo una presentación sobre los diferentes avances de las telecomunicaciones en República Dominicana y específicamente de la importancia de la Banda Ancha para dar acceso a toda la población.

La Sra. Carmen Prado-Wagner, Representante de la UIT dio la bienvenida a los participantes en nombre de las autoridades de la UIT, agradeció el importante apoyo brindado por el INDOTEL para la realización tanto del presente Seminario como la Reunión del Grupo LAC y explicó los resultados de la Conferencia Mundial del Desarrollo de las Telecomunicaciones y la importancia de la participación de todos los Miembros a la Conferencia Plenipotenciaria a llevarse a cabo en Octubre en Guadalajara, México.

El Sr. Facundo Fernández Begni, Presidente del Grupo LAC expresó su agradecimiento a los organizadores por estos dos importantes eventos y motivó a los participantes a trabajar de manera conjunta para desarrollar lineamientos comunes para la región que podrán ser llevados y presentados en el seno de la Comisión de Estudios 3 en particular y la UIT en general. Se nombró como Presidente del seminario al Sr. Sócrates Martínez Moya.

2. Resultados

La agenda del Seminario se preparó en coordinación con el equipo de gestión del Grupo LAC, los temas tratados son relacionados a las actividades y objetivos del Programa 4 sobre Economía y Finanzas incluyendo costos y tarifas. A continuación se resumen brevemente los resultados de cada sesión.

Sesión 1: Metodologías para la determinación de costos y tarifas

En esta presentación se hizo énfasis en las políticas regulatorias y los sistemas de control de costos que se deben fomentar para la prestación de servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia. El rol del regulador a nivel de control se define en tres procesos: control sobre el sistema de costos (principios contables), control sobre los parámetros (tasas de retorno, vidas útiles), y finalmente controles sobre los resultados (auditorías externas y resultados anuales de los operadores). Las recomendaciones presentadas fueron:

1. Los modelos contables (top down) son herramientas de una gran utilidad no sólo para los operadores de telecomunicaciones sino también para los reguladores, por cuanto que les permite hacer un seguimiento de las políticas regulatorias y cómo las mismas impactan sobre los resultados de las operadoras reguladas.
2. Los modelos contables (top down) son muy sensibles al costo del capital medio ponderado (WACC) así como al método de amortización y número de años de vida útil, por lo que el regulador, además de definir los principios, criterios y condiciones debería tener cierto control sobre estas variables.
3. Es necesaria una verificación (auditoría) periódica de los resultados presentados con objeto de garantizar que los mismos cumplen con la legislación y pautas dictadas desde el regulador.
4. Los modelos contables (top down) generalmente se ven complementados con modelos teóricos (bottom up) puesto que estos toman en cuenta el concepto de eficiencia productiva lo cual tiene un impacto directo sobre la eficiencia asignativa de costos para cada servicio.
5. Ningún modelo es mejor que el otro, todo depende de las circunstancias competitivas (orientación de precios a costos vs precios razonables) y la información disponible para poder desarrollar cada uno de ellos.
6. Los modelos de costos tienen una gran utilidad no sólo para la fijación de los cargos de acceso e interconexión sino también para la estimación del déficit de acceso, parámetro X, replicabilidad de ofertas comerciales, etc.

Sesión 2: Experiencia en la aplicación de un sistema de contabilidad regulatoria en INDOTEL

En esta presentación se hizo énfasis a la aplicación de un sistema de contabilidad regulatoria basado en las propias características de las empresas operadoras y tomando en cuenta la tecnología que utilizan incluyendo el diseño de red. La contabilidad regulatoria tiene como objetivo principal evitar que hayan subsidios cruzados, así como monitorear las tasas de retorno sobre las inversiones e identificar determinados comportamientos anticompetitivos que pudieran surgir en la prestación de los distintos servicios de telecomunicaciones. La reglamentación desarrollada en República Dominicana, describe los principios, criterios y condiciones que debe cumplir el sistema de la siguiente manera: a) Contiene una descripción general del sistema contable; b) Explica los informes que se deben presentar; y c) Describe la periodicidad de envío de la información requerida. Esta ley también especifica los estándares sobre los cuales se debe presentar la información por parte de los operadores (costos históricos y corrientes). La introducción para los estándares de costos incrementales y la determinación del factor X se tomará en cuenta en la reglamentación en el futuro.

Sesión 3: La aplicación del sistema de contabilidad regulatoria desde el punto de vista del operador

Se esbozó de manera general la situación desde el punto de vista del sector privado. Se notó que la cronología es un aspecto muy importante en la implementación de este sistema. El trabajo de asimilación de las directivas y las discusiones internas en la empresa para cumplir con los requisitos exigidos por el regulador fueron de mucha utilidad para llevar a cabo el proceso así como la formación de un equipo multidisciplinario. Se presentaron las lecciones aprendidas con este proceso que fueron de mucho interés para todos los participantes. Un aspecto muy positivo fue la interacción entre el INDOTEL y el operador para el desarrollo de los reportes y la manera de calcular los datos. Se pudo constatar como beneficio para la empresa operadora, ya que este proceso les ha ayudado a corroborar la eficiencia en la gestión para cada servicio desde el punto de vista regulatorio, solicitado por el INDOTEL, y desde el punto de vista comercial y mercadeo.

Sesión 4: La Reglamentación de las tarifas en Paraguay

El conferencista hizo una clara explicación del sistema de reglamentación de las tarifas en Paraguay, desde el punto de vista conceptual hasta la aplicación real de dicha reglamentación. Se ilustró como se aplicó el sistema y como los operadores de servicio están reaccionando ante las medidas aplicadas. Se explicó la definición y aplicación de un sistema de precios topes para los servicios de interconexión. La definición de este proceso se llevó a cabo a través de la elaboración de un estudio de determinación de los valores topes de cargo de interconexión entre redes del servicio de telefonía móvil y servicio básico. Debido a la dificultad de disponer de información completa y fiable sobre el detalle de las inversiones que realizan los operadores en este país para permitir la interconexión de sus redes para el cálculo del cargo de interconexión, la CONATEL utiliza el modelo de costos de red de un operador eficiente, en el que se utilizan datos sobre la configuración de redes de telefonía móvil y fija respectivamente. Luego de la presentación se lanzó una discusión sobre la forma en que otros países han implementado un sistema de precios topes.

Sesión 5: Situación de los costos y tarifas de los servicios de telecomunicaciones en Cuba

Se ilustraron los principios regulatorios básicos en Cuba que son el cumplimiento de las obligaciones del servicio universal, la aplicación preferencial de tarifas a servicios de elevado interés social, la aceptación de modelos basados en costos totalmente distribuidos (FDC), la progresiva orientación de las tarifas a los costos, y finalmente la regulación de las condiciones y los costos de interconexión y acceso.

Con respecto a la implementación de redes NGN, ETECSA está llevando a cabo la introducción de esta tecnología mediante la construcción de las capas clásicas de la estructura de esta red y se mantiene constantemente informado al Ministerio sobre el estado de cumplimiento de las etapas de despliegue.

Sesión 6: La experiencia de Trinidad y Tobago sobre el cálculo de tarifas basados sobre los costos

Esta presentación se dividió en dos partes la primera sobre la metodología y modelo de costos desarrollado por TATT y luego sobre la estrategia de determinación de precios y desafíos afrontados y por afrontar por el regulador.

Con respecto al enfoque utilizado para la modelización de costos, se desarrolló un modelo de costos, este proceso se llevó a cabo en coordinación con las empresas operadoras para establecer los mejores parámetros adaptados a la situación del país. Se adoptó un modelo de costos históricos LRAIC con una metodología top-down.

Dentro de las discusiones se trató el tema de la confidencialidad de los datos, ya que es uno de los mayores problemas a ser afrontados por los reguladores, TATT tiene la responsabilidad de proteger los datos, los mismos son revisados por el equipo de costos y luego ingresados en el modelo de costos, los consultores encargados de estos procesos tienen un acuerdo de confidencialidad sobre la utilización de estos datos.

Sesión 7: Interconexión de redes en Internet - aspectos económicos y tecnológicos en la región

Se presentó el diagrama simplificado de la arquitectura de internet, así como la negociación dentro de la cadena de valores de los precios y servicios de internet. Todos los actores están relacionados desde los usuarios hasta los Network Access Points (NAP). El NAP es un punto de interconexión donde todos puedes conectarse o tener acceso a internet. Se cuenta con NAPs en casi todos los países de América Latina, el que cuenta con más NAP es Brasil. Existen los NAP con regulación y otros sin regulación. El

aspecto más importante en la regulación es el obligar que los NAP se conecten entre ellos para garantizar la calidad de servicio, el acceso y si es posible reducción de costos y proveer tarifas más abordables a los usuarios. En América latina falta dar un paso muy importante que es la creación de un backbone regional. Actualmente los NAP son la solución para la interconexión y para el desarrollo de banda ancha.

Sesión 8: El Ojo en las TIC: Políticas tarifarias

Durante esta presentación se hizo referencia a la base de datos sobre el ICTeye y otras herramientas regulatorias útiles para el intercambio de información. Así mismo se presentaron los recursos ventajosos para obtener información sobre modelos de costos y tarifas, tal es el caso del ICT Regulation Toolkit en la sección sobre Precios y Competencia donde se ha creado una nueva sección sobre modelización de costos, que contiene una guía para los reguladores para el determinación de la estrategia a adoptar y elección de la metodología de costos más apropiada al ambiente regulatorio en cada país. Así mismo se presentaron los resultados de la encuesta sobre Políticas Tarifarias, utilizando la nueva plataforma del ICTeye que estará disponible en Septiembre.

Sesión 9: Implementación de la Banda Ancha en la región LAC

El mercado de banda ancha presenta unas condiciones competitivas muy heterogéneas, por cuanto los operadores alternativos orientan su esfuerzo inversor y el despliegue de sus infraestructuras, muy especialmente, en aquellas zonas en las que resulta atractivo invertir, tomando en cuenta las condiciones de demanda y socioeconómicas de las diferentes áreas geográficas, y sobre todo buscando la rentabilidad. En este sentido, es importante que siempre que se analice un mercado, el mismo se vea desde dos ángulos:

Desde el ángulo del producto o servicio, tratando de determinar si existen productos sustitutivos y desde el ángulo geográfico, tomando en cuenta la densidad poblacional - tomando en cuenta la segmentación de mercados.

Con respecto a la implementación de la Banda Ancha, la situación en América Latina se puede considerar como avanzando hacia el despliegue de BA, en esta región se debe sobrepasar el problema de la conectividad. Una primera fase para avanzar en este despliegue es iniciar los estudios de análisis de mercados, para el diseño y estrategia de despliegue de banda ancha. En muchos países latinoamericanos todo esto ya está incluido en la agenda digital nacional.

Sesión 10: Llevar la banda ancha a las zonas rurales: un enfoque progresivo para los Reguladores

Dentro de esta presentación se hizo una breve descripción del acceso a las zonas rurales y de la importancia de la banda ancha para conectar a los usuarios, y como éstos pueden cambiar sus vidas utilizando estos recursos, se mostraron algunas historias de éxito. Por otro lado, se presentaron los elementos que los Reguladores deben tomar en cuenta para incentivar a los operadores al despliegue de Banda Ancha.

Dentro de las discusiones, se focalizo en el establecimiento de un modelo de negocios para la instalación de telecentros para que éstos sean sostenibles pues a largo plazo los costos son altos. La participación de las autoridades municipales en los trabajos de instalación y operación de estos telecentros puede ayudar a garantizar la sostenibilidad de los mismos. Efectivamente un plan de negocios es importante para manejar el centro y el mismo debe ser definido y promovido con los operadores de estos centros.

Sesión 11: Experiencia de República Dominicana en la implementación de Banda Ancha

En esta presentación se hizo una descripción de la situación de la banda ancha en la República Dominicana dentro del marco de diferentes proyectos, tales como: conectividad rural de banda ancha; capilaridad de fibra óptica para áreas no servidas; y Centros de Capacitación en Informática (CCIs) o salas Digitales. El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) se ha propuesto enfocar sus acciones y actividades para conseguir el objetivo de que todos los dominicanos, sin excepción, tengan la oportunidad de acceder a los servicios de telecomunicaciones, sin importar su condición económica o ubicación geográfica.

Sesión 12: Propuestas para mejorar la Itinerancia en la Región

Después de una breve descripción de cómo funciona el roaming en la región, se presento la situación del servicio prepago, el cual tiene una alta penetración en la región alcanzando un promedio de 82% del total. En resumen, en la región el servicio prepago creció al 35% en promedio en los últimos años y representa más del 90% del mercado en Surinam, Bolivia, Venezuela, Guyana y Paraguay. El éxito creciente del prepago se apoya en su alta flexibilidad de consumo y su accesibilidad para los sectores de menores ingresos que progresivamente se incorporaron a la base de suscriptores. En la región el servicio prepago creció hasta 35% en promedio en los últimos años y representa más del 90% del mercado en Surinam, Bolivia, Venezuela, Guyana y Paraguay. El éxito creciente del prepago se apoya en su alta flexibilidad de consumo y su accesibilidad para los sectores de menores ingresos que progresivamente se incorporaron y constituyen la base de los suscriptores.

Uno de los grandes problemas en el roaming en la región es la doble imposición o tributación a la cual este servicio esta sumiso. Los criterios de territorialidad y residencia se superponen en la imputación de impuestos generando una doble tributación. Por efecto de la doble tributación de IVA y otros gravámenes el servicio de roaming es entre un 35% y un 60% más caro según un estudio del BID.

Se explico la iniciativa del proyecto de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se está desarrollando un estudio del mercado de servicios de roaming internacional en

Sudamérica que incluye tres etapas: 1) el diagnóstico y análisis inicial 2) el análisis de experiencias internacionales, llevado a cabo en septiembre 2008 y 3) elaboración de un plan de acción que se está llevando a cabo este año. Asimismo se presentaron las acciones llevadas a cabo por Telefónica sobre la provisión de este servicio y su promoción.

Sesión 13: La transición de IPv4 a IPv6 – aspectos regulatorios y económicos

LACNIC es la institución que se ocupa de los Registros de Internet Regionales (RIR) para la región de América Latina y el Caribe. LACNIC administra los recursos de numeración de Internet para América Latina y parte del Caribe asegurando que todas las partes interesadas tengan un acceso equitativo a estos recursos. El funcionamiento de esta organización está basado en Membrecía, sin fines de lucro, establecida jurídicamente en Uruguay y reconocida como Organismo Internacional por el Estado Uruguayo.

Discusiones se centraron en los cambios de equipos para implementar los dos sistemas (IPv4 y IPv6), aunque los productores de equipos ya traigan compatibilidad y configuración hay un costo, que aunque no sea tan grande, de absorción de la nueva tecnología, entonces la pregunta es si los gobiernos no deberían hacer algo para estimular esta transición. Debido a que todavía no es urgente hacer los cambios, los operadores no están todavía reaccionando rápidamente.

Sesión 14: Aplicación de modelos estadísticos a la regulación de mercados de telecomunicaciones

Esta presentación se basó sobre la guía sobre los modelos económicos aplicados a las telecomunicaciones desarrollada por la BDT para apoyar las actividades de la Comisión de Estudios 3, específicamente el grupo de trabajo sobre la utilización de estos modelos en las telecomunicaciones. Lo que esta guía pretende es dar líneas directrices a los reguladores para utilizar herramientas adicionales para diferentes tipos de análisis tales como: los criterios de riesgo económico y político, la eficiencia y el equilibrio competitivo en los mercados, el excedente del consumidor es cuando el consumidor recibe un beneficio o valor que es mayor al precio pagado; y por supuesto también el excedente del operador que se refiere al beneficio total o ingreso que reciben los operadores cuando venden un servicio por encima de sus costos; la evaluación de inversiones ante la incertidumbre y finalmente la evaluación social de un proyecto desde el punto de vista económico. Durante esta presentación se dieron algunos ejemplos de la aplicación de estos modelos incluyendo los modelos estadísticos.

Se aclaró por parte de la BDT que esta guía se desarrolló dentro del marco de las actividades del Plan Operacional de la BDT con el objetivo de colaborar con los trabajos del Grupo Regional de la Comisión de estudios 3 para América Latina y El Caribe.

Sesión 15: Regulaciones Internacionales de Telecomunicaciones (ITR)

Durante esta presentación se aclaró por qué es importante revisar las Regulaciones Internacionales de Telecomunicaciones, así mismo se esbozó la historia de este reglamento. Hay dos puntos de vista con respecto a esta revisión que son de mucha importancia, ya que algunas administraciones consideran que no es necesario modificarlos o actualizarlos que algunos de los elementos obsoletos aplicados en el presente Reglamento son buenos o convenientes para ellos en la actualidad. Otros piensan que la revisión es muy importante en relación con los nuevos servicios, así como los ejemplos de las nuevas cuestiones sobre por ejemplo seguridad, numeración, la aplicación de las Recomendaciones de la UIT-T, los servicios de telecomunicaciones en caso de emergencia y de las telecomunicaciones en caso de desastres, la fiscalidad, las nuevas tecnologías, etc. El Consejo de la UIT ya ha establecido las fechas en Octubre 2012 para la organización de la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales (WCIT). Es muy importante para la región LAC dar sus comentarios sobre los cambios que podrían hacerse en estas regulaciones.

Sesión 16: Actualización del enfoque del Comité Consultivo Permanente I de CITELE sobre los aspectos económicos de las Telecomunicaciones - Coordinación de actividades CITELE – Grupo LAC UIT

Se presentaron los resultados de la última asamblea de CITELE donde se desarrolló el plan estratégico actual. Se hizo una descripción de los trabajos que se están llevando a cabo dentro del marco de la relatoría sobre los aspectos económicos de las telecomunicaciones. El mandato de esta relatoría es “Desarrollar estudios sobre los aspectos económicos y principios de tarifas y o precios de los servicios de telecomunicaciones/TICs y examinar la necesidad de mecanismos nuevos o adaptados de cobros y contabilidad para el suministro de dichos servicios en la Región, como así también realizar mejores prácticas que puedan ser consideradas en los marcos normativos de los países miembros”. Se dio el ejemplo de los trabajos llevados a cabo en conjunto entre CITELE y la BDT sobre el Sistema de Contabilidad Regulatoria que fue una actividad donde se unieron las sinergias para elaborar una guía, desarrollar el material de formación y organizar un curso sobre este tema. Dentro de las actividades futuras, se espera continuar trabajando en la identificación de estudios conjuntos y presentación de propuestas interamericanas, desarrollo de capacitación para la disseminación de información y publicaciones conjuntas con la UIT.

Cierre del Seminario

Durante las conclusiones del seminario, el Presidente Sr. Socrates Martínez, hizo un resumen de los diferentes temas tratados y discutidos a lo largo del seminario. Así mismo agradeció a los participantes, a los conferencistas por su activa participación y a la BDT por la organización del Seminario en el que se trataron temas de mucho interés para la región.

El Presidente del Grupo LAC mencionó a los participantes la excelente colaboración que existe con la BDT, tanto en desarrollo de los temas tratados en el Seminario como con los estudios y datos provistos por la BDT para apoyar los trabajos de este Grupo

Regional, y solicito que el seminario se organice todos los años en conjunto con la reunión ya que es una excelente plataforma para el intercambio de experiencias y conocimientos.

Todas las presentaciones, resultados y lista de participantes de este seminario se encuentran disponibles en el sitio web: www.itu.int/ITU-D/finance.

3. Seguimiento de las actividades regionales por la UIT/BDT en coordinación con el Grupo Regional SG3RG-LAC

Dentro de las discusiones del Grupo LAC de la Comisión de Estudios 3 se trataron los puntos siguientes, relevantes a las actividades del Programa 4 de la BDT sobre Economía y Finanzas, incluyendo costos y tarifas:

1. Dentro de los temas de trabajo de interés prioritario identificados para la región LAC, se encuentra el tema de “aplicación práctica de modelos económicos y estadísticos”, la BDT desarrollo una guía dirigida a los Reguladores para facilitar el uso de estos modelos dentro de las actividades de los Reguladores, la misma fue presentada durante el seminario de la BDT. Esta guía se puso a disposición del Grupo Regional SG3RG-LAC y se propuso que la guía sea revisada por el grupo de trabajo designado y que los comentarios sobre mejoras a las mismas sean discutidas con la BDT para mejorar el contenido de la misma, hacerla disponible en la web y posiblemente organizar una formación para los reguladores en el futuro.
2. Se presento el Informe sobre los Estudios de Casos en la implementación de Redes de Próxima Generación llevado a cabo por RME el año pasado el cual se puso a la disposición de los trabajos de este Grupo Regional para utilizarlo en los estudios que están realizando.
3. Con referencia al tema de Roaming (Documento TD48), por el momento no hay acciones específicas a llevar a cabo por parte de la BDT, pero se utilizan en los trabajos de este grupo ad hoc los materiales que la BDT y específicamente RME a desarrollado sobre este tema. La BDT participó activamente a las reuniones del Grupo Ad Hoc sobre Roaming.
4. Los resultados de los trabajos del Grupo LAC están resumidos en el informe de la Reunión del Grupo LAC Documento TD39 (PLEN/LAC) <http://www.itu.int/ITU-T/othergroups/tal/index.asp>.

Dentro de las discusiones, los participantes sugirieron algunos temas de interés para la región que eventualmente se podrían considerar en la agenda para el seminario del año próximo: Las consecuencias tarifarias y económicas de la convergencia; estudio de la utilización de la teoría de Markowitz sobre la evaluación de activos para la determinación del factor BETA y considerar siempre la presentación de experiencias de otros países para intercambiar conocimientos incluyendo países desarrollados.
