



**Congreso de la República**

**COMISION INVESTIGADORA SOBRE  
LOS DELITOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS  
COMETIDOS ENTRE 1990-2001.**

**INFORME ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN  
Junio - 2002**

**EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN  
DE LAS EMPRESAS**

**COMPAÑÍA PERUANA DE TELÉFONOS DEL PERÚ  
S.A. - CPTSA  
Y  
EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES  
DEL PERÚ S.A. - ENTEL PERU**

**INTEGRANTES:**

<b>Javier Diez Canseco Cisneros (UPD)</b>	<b>Presidente</b>
<b>Walter Alejos Calderón (PP)</b>	<b>Vicepresidente</b>
<b>Máximo Mena Melgarejo (PP)</b>	<b>Miembro</b>
<b>Juan Valdivia Romero (APRA)</b>	<b>Miembro</b>
<b>Kuennen Francesa Marabotto (UN)</b>	<b>Miembro</b>

**INFORME ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN**  
junio del 2002

**EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS**

**COMPAÑÍA PERUANA DE TELÉFONOS S.A. – CPTSA**

**Y**

**EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES S.A. – ENTEL PERU**

<b>1. MANDATO DE LA COMISIÓN</b>	<b>3</b>
<b>2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA</b>	<b>3</b>
<b>3. HECHOS Y PROTAGONISTAS DE LA PRIVATIZACION (1992 – 1994)</b>	<b>4</b>
3.1 Antecedentes	4
3.2 Marco Legal global e institucional	9
3.3. Actividades previas a la privatización	13
3.4. Negociación de los Contratos	22
3.4.1 Contrato de Compraventa de Acciones	23
3.4.2 Contrato de Suscripción, Emisión y entrega de Acciones de CPTSA	29
3.4.3 Contrato de Fideicomiso de las Acciones del Estado en ENTEL	29
3.4.4 Contrato de Estabilidad Jurídica de ENTEL	31
3.4.5 Subasta Pública, Pagos y firma de los Contratos	32
<b>4. HECHOS Y PROTAGONISTAS DE LA POST PRIVATIZACIÓN (1994-2001)</b>	<b>37</b>
4.1. OSIPTEL y el periodo de concurrencia limitada (1994 – 1998)	37
4.1.1. El Modelo de Regulación	37
4.1.2. Supervisión de las metas del Contrato de Concesión	44
4.1.3. La modificación en la tarifa local de tres minutos a un minuto	50
4.1.4. Resultados de la etapa	55
4.2. EL OSIPTEL Y LA APERTURA DEL MERCADO 1998 – 2001	55
4.2.1. Legislación y política general para la apertura.	56
4.2.2. Osiptel y la Renegociación del contrato	57
4.3. Telefónica y la post privatizacion	73
4.3.1 Contrato de Transferencia de Capacidad Técnica y de Gestión	73
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>86</b>
TEMAS PENDIENTES	92
TEMAS NO TRATADOS	93

## **1. MANDATO DE LA COMISIÓN**

El presente informe analiza el proceso de privatización de las telecomunicaciones y los resultados obtenidos en el período 1990 al 2001, con la finalidad de detectar los delitos económico – financieros que hubieran perpetrado los funcionarios públicos que participaron en este caso. Para ello se ha estudiado el contexto normativo legal así como las instituciones y personas que intervinieron en dicho proceso partiendo de la cronología de los hechos ocurridos para detectar indicios de irregularidades o actos ilegales.

## **2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**

Se definieron los siguientes objetivos para esta investigación: evaluar el proceso de privatización y su evolución hasta el año 2001; determinar indicios razonables de irregularidades y sus responsables; analizar el rol de las instituciones en las irregularidades cometidas

Para la ejecución de esta investigación se formó un equipo pluridisciplinario de trabajo compuesto por profesionales con experiencia en el sector y en estudios socio-económicos, que se encargaron de diseñar la investigación, recopilar la información, procesarla y preparar los conversatorios e interrogatorios con los actores principales de este proceso.

En cuanto a la metodología de la investigación, se ha tomado como punto de partida una revisión del Libro Blanco preparado por el CEPRI de Telecomunicaciones. Esta actividad permitió formular algunas hipótesis generales de la investigación. Dada la complejidad del caso en estudio, se decidió orientar la investigación hacia hechos donde eventualmente podrían darse condiciones para la comisión de irregularidades. Inicialmente se determinó concentrar los esfuerzos del equipo en el estudio de la apertura del mercado, concretamente en el examen del Organismo Regulador del sector, Osiptel y sus relaciones con Telefónica del Perú y otras empresas.

Para recoger información sobre las situaciones que se habían dado en la apertura del mercado y ligados a las hipótesis planteadas, se realizaron dos conversatorios con las empresas operadoras que entraron al mercado después de 1998. Estas actividades levantaron una serie de cuestiones que dieron lugar a que se preparen y realicen dos interrogatorios al señor Jorge Kunigami Kunigami, Presidente del Consejo Directivo de Osiptel, principal protagonista de la Regulación del mercado.

Los resultados de los conversatorios guiaron la investigación hacia el análisis más detallado del proceso de privatización dirigido por el CEPRI de Telecomunicaciones, lo que planteó la necesidad de interrogar a sus funcionarios responsables de este proceso. Se terminó con el interrogatorio a Telefónica del Perú, para recoger, verificar y consolidar información sobre la totalidad del proceso.

La información recogida llevó al planteamiento de un conjunto de hipótesis de trabajo sobre esta privatización y su desarrollo hasta fines del año 2001. Parecería ser que en todo el proceso de privatización y durante la ejecución de los contratos, (1992–2001), un grupo de funcionarios públicos vinculados al régimen, habrían manejado el CEPRI y el Osiptel, para crear y prolongar un régimen privilegiado en favor de los intereses de la empresa privatizada, Telefónica del Perú, en perjuicio del Estado, de sus usuarios y de otras empresas competidoras. Este proceso ha sido complejo

porque ha incluido numerosas situaciones excepcionales y ha atravesado momentos de definición donde la política ha sido fundamental. Dada la magnitud de las cifras en juego es fácil suponer que las decisiones han abarcado al núcleo dirigente del Estado peruano durante la década anterior.

Luego, durante la culminación del proceso de privatización, Telefónica pagó por la compra del 35% de las acciones de propiedad del Estado peruano en las empresas CPTSA y ENTEL SA un monto de 2,002 millones de dólares, ofrecido en la subasta pública internacional realizada el 28 de febrero de 1994. Este monto fue el más elevado pagado en América Latina por una empresa privatizada. La hipótesis central es que a consecuencia de este compromiso, muy por encima de las expectativas del gobierno y de los pagos ofertados por las otras empresas privatizadas, después de la subasta, se habrían negociado ilegalmente, otras condiciones adicionales que asegurarían la rentabilización de los fondos invertidos.

Para facilitar el análisis, se dividió el proceso de privatización en dos grandes etapas:

La **privatización** (nov. 1991-jun. 1994), vista como el proceso donde se perfeccionan y concretan las condiciones privilegiadas de operación y de rentabilización de las inversiones. Asimismo, en este período se hacen viables las garantías jurídicas, tributarias y políticas requeridas por las empresas internacionales.

La **post privatización** (jun 1994–dic 2001), que comprende los siete años transcurridos desde la privatización. Debido a la importancia cualitativa de esta etapa se ha subdividido en momentos; primero el período de concurrencia limitada (junio 1994–agosto 1998), donde se ejecutaron los planes de inversión en un mercado monopólico. Paralelamente, Telefónica desplegó su estrategia de reorganización interna, formalización jurídica y de captura de recursos financieros nacionales para solventar la expansión de la red, aprovechando la permisividad del marco legal y de Osiptel. A continuación, el período de apertura del mercado (agosto 1998–dic 2001), donde se hace visible la dominación de Telefónica del Perú y la debilidad de Osiptel para monitorear el proceso con el fin de adaptar y prolongar las condiciones privilegiadas.

### **3. HECHOS Y PROTAGONISTAS DE LA PRIVATIZACION (1992 – 1994)**

#### **3.1 Antecedentes**

El sector telecomunicaciones, el segundo más importante después de los hidrocarburos, estaba formado por dos grandes empresas, fundamentalmente, y otras de menor importancia. ENTEL y CPT ocupaban, por su tamaño, el 4º y 5º lugar en el ranking de las empresas del país.

#### **El caso de CPTSA**

La Compañía Peruana de Teléfonos SA, CPTSA, fue fundada en 1920 por la ITT de Estados Unidos y nacionalizada durante el gobierno militar de Velasco Alvarado, en marzo de 1970. Al momento de ser privatizada tenía en exclusividad la telefonía local fija en Lima Metropolitana y el Callao. Era una sociedad de Accionariado difundido, dirigida por un Directorio donde el Estado tomó la representación de los usuarios, que devinieron propietarios de la mayor parte de las acciones del capital gracias a una

disposición legal que impedía a los accionistas privados detentar más el 1% del capital así como también prohibía la participación de accionistas extranjeros.

El problema principal que afectaba su privatización era que el gran número de propietarios privados (abonados) si bien poseía el 69.1%, por disposición gubernamental eran representados por el Estado que ya poseía el 20.06% en dicha empresa desde finales de los 60. Con el fin de “adecuar las empresas” al esquema de privatización los funcionarios de la CEPRI consideraron que esta situación debía revertirse. Así planearon y ejecutaron un conjunto de acciones, amparadas en dispositivos legales con nombre propio, cuya su estructura social fuera finalmente aceptada por las operadoras internacionales.

Después de dos décadas el gobierno de Alan García, mediante el DS N° 002-90-MIPRE, dispuso el retiro de la administración estatal y el retorno de los accionistas a los órganos de gobierno, Así los miembros del Directorio pasaron a ser elegidos en Asambleas de delegados que representaban a los abonados. La complejidad del procedimiento, su posibilidad de politización y, por ende, de manipulación propiciaron la aprobación del DS N° 006-91-TC, derogando al anterior, que dispuso la aplicación de la Ley de Sociedades a la empresa. Así el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) designó a los directores de las acciones clase B. La estructura accionaria de la empresa, que era inviable, así como los directores que se oponían al proceso de privatización impidieron la culminación de dicho proceso.

Como consecuencia de ello los funcionarios de la CEPRI diseñaron y ejecutaron una estrategia para que los accionistas privados tomaran el control de la empresa:

- a) Se eliminó el régimen legal para elegir Directores para que esas empresas funcionen como Sociedades Anónimas.
- b) Se gestionó la dación de una ley con nombre propio pero la formalidad de ley general. Se promulgó entonces el Decreto Legislativo N° 672 de noviembre 1991, llamado “Ley de accionariado difundido” que se aplicaba únicamente a esta empresa.
- c) Se unificó la representación del Estado en la empresa a través de Inversiones Cofide
- d) Se adecuó el Estatuto de CPTSA para elegir representantes en función al porcentaje de participación en el capital social de la empresa
- e) Se dispuso la recomposición del Directorio con el mismo principio.
- f) Se conformó un Directorio favorable a la privatización.

Así obedeciendo a una concertación interesada para lograr tomar el control de la empresa emplearon iguales métodos en varios casos donde tras las acciones legales existe el propósito de favorecer a un determinado sector empresarial. Para ello los señores Paucar y Tovar fueron nombrados directores de la empresa CPTSA en representación del Estado previa modificación de los estatutos. Debido a la fuerte oposición por parte del Directorio anterior el caso fue llevado al Poder Judicial donde las acciones de amparo prosperaron a favor de los defensores de la privatización.

La manipulación de este proceso puede comprobarse en la modificación de los estatutos, en abril de 1992, cuando se estableció un Directorio de 11 miembros para

hacer factible la distribución de votos de CPTSA e Inversiones Cofide y obtener así una mayoría favorable al proceso de privatización. Finalmente el Estado la logra con el apoyo de inversionistas privados y en abril de 1992 se nombra al nuevo Directorio que fue presidido por el señor Antonio Paucar Carbajal.

La adecuación legal se inició con la auditoría de Baker & Mc Kenzie, que encontró contingencias legales que fueron corregidas en corto plazo. Entre estas se modificó el artículo N° 38 de los estatutos que daba lugar a una interpretación ambigua sobre el número de Directores de las clases A y B; se modificó del antiguo Contrato de Concesión para que un accionista pudiera poseer mas del 1% de las acciones; se resolvió el litigio con CPTSA sobre pago de soles por interconexión.

Por otro lado, no obstante la reducción de personal a fines de 1993 de 5,737 a 4,937 las líneas instaladas pasaron de 366,400 a 425,300. Finalmente se ratificó el aumento de capital fijado en 23.23% y se crearon las acciones A-1 para financiar la expansión a través del futuro operador que controlaría la empresa luego de suscribir y pagar las acciones respectivas. De 11 directores pasaron a 17 y de éstos 9 para las acciones clase A-1.

La Consultora Arthur Andersen valorizó las acciones tomando el mayor valor de flujo de caja descontado, capitalización en bolsa de los últimos 6 meses o el valor de la subasta. El 18 de noviembre de 1993 culminó el proceso con aprobación mayoritaria de la Junta de Accionistas. No hay información detallada de esta valorización, que por lo expresado en el Libro Blanco, se limitó a valorar la empresa aisladamente del contexto en el que se iba a desenvolver.

La adecuación legal de CPTSA abrió la posibilidad de concentrar la propiedad del capital social en pocos inversionistas. Las modificaciones en la composición y forma de elección del Directorio, con el patrocinio del gobierno, se presentan como una expresión de la concertación.

### **El caso de ENTEL**

La otra gran empresa fue ENTEL, Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú, que nació a finales de 1969 como una empresa estatal que absorbió a la Compañía Nacional de Teléfonos del Perú y a la Sociedad Telefónica del Perú. Explotaba en exclusividad la telefonía local fija en provincias y la larga distancia nacional e internacional por lo que contaba con instalaciones y oficinas en las principales ciudades del país.

La consultora internacional, Baker & Mc Kenzie analizó la situación legal de esta empresa encontrando algunas carencias y planteando , asimismo, soluciones al respecto:

- Se requería un contrato de concesión para su área de explotación que debía firmarse después de definido el esquema de la privatización
- Solucionar la controversia sobre el pago de soles por servicios de interconexión con CPTSA. Fue el problema más importante
- Resolver la demanda de CPTSA por 10 millones de \$ por daños y perjuicios por invadir su área de concesión
- Sanear las propiedades en los registros públicos
- Resolver el problema de la deuda externa por un total de 198 millones de dólares
- Derogar el decreto sobre el fondo de expansión telefónica

Asimismo, adecuar la empresa para ofrecer un producto atractivo a los inversionistas comprendió las siguientes acciones:

- Auditoria de los años 1991 y 1992 por Arthur Andersen y Coleridge; el año 1993 sería realizado por KPMG y Oscar Caipo. Ambos fueron aprobados por la Contraloría General de la República
- Asumir la deuda externa avalada por el Estado equivalente a US \$ 85 millones.
- Saneamiento legal de todas las propiedades.
- Derogación del Decreto Legislativo N° 334 sobre el Fondo de expansión telefónica.
- Reducción del personal de 8,463 a 7,114 a fines de 1993
- Continuar las operaciones que aumentaron las líneas en servicio de 227,800 a 247,700 a fines del 93.
- Modificación de los Estatutos para que el inversionista pueda comprar el 35% del capital social.
- Solución por un Tribunal Arbitral de la controversia con CPTSA.

Debe señalarse que en estas llamadas adecuaciones de ambas empresas fueron echas en pequeños grupos en un proceso poco transparente donde se impusieron criterios y conveniencias que favorecieron a un sector empresarial mediante la manipulación de directores y accionistas con información insuficiente. Finalmente, el destino de un sector importante de la economía del país fue decidido por un pequeño grupo de funcionarios del Estado en concierto con consultores extranjeros y las empresas interesadas.

En general las operadoras no hicieron una provisión o previsión eficiente de los servicios por interferencias políticas. Debe recordarse que las políticas tarifarias priorizaban los objetivos políticos para luchar contra la inflación sin buscar una recaudación suficiente para generar recursos que financiaran una reclamada expansión de estos servicios. Es decir, la baja tasa de inversión trajo consigo una baja cobertura y pobre calidad del servicio.

De acuerdo a las estadísticas, entre 1992 y 1994, existían de 2.6 a 2.94 líneas instaladas por cada cien habitantes. Un gran sector de la población requería el servicio, sin embargo, por su bajo nivel de ingreso no podía acceder al mismo. Asimismo, existía una demanda potencial muy grande. A nivel espacial, la concentración se daba en Lima Metropolitana y el Callao; la capital del país era la ciudad menos comunicada de América Latina y la situación era grave aun en provincias.

Desde el punto de vista de la oferta, las líneas telefónicas instaladas crecían muy lentamente entre 1982 y 1992. Esta situación era consecuencia de una baja inversión en el sector. Como había que esperar de 15 a 25 años por la instalación de las líneas para atender sólo la demanda de 1992 se originó la reventa de líneas a unos precios exorbitantes; hasta 2,000 dólares para las líneas comerciales y 1,300 dólares para las residenciales en 1993. Las expectativas de la privatización y el aumento de la oferta de líneas hicieron disminuir estos costos.

Para atender la demanda había que invertir, según estimados de inicios de los 90, unos 1,500 millones de dólares, había que invertir 300 millones de dólares anuales, cifra muy superior a los 76 millones de dólares anuales que en promedio invertían CPTSA y ENTEL juntos. Así se mantuviera el ritmo de oferta de líneas, se llegaría al 2000 solamente con 3.83 líneas/100 habitantes.

De otro lado, había en promedio 0.41 teléfonos públicos por cada 1000 habitantes mientras que en otros países llegaban a 0.74. Además de las 4,793 cabinas existentes, solo el 67% estaban operativas, el negocio era rentable pero no real, porque la comercialización impedía captar la parte significativa de los ingresos.

Las tarifas estaban distorsionadas pues su incremento se hacía según criterios políticos y no siguiendo los intereses de las operadoras; esas tarifas no reflejaban los costos de operación del servicio. La Comisión Reguladora de Tarifas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no tenía una política tarifaria ni la autonomía necesaria. Se basaba en incrementos solicitados por las empresas y los requerimientos de política del gobierno que por la hiperinflación buscó congelar las tarifas. La tarifa del servicio de telefonía fija se redujo significativamente hasta debajo del promedio histórico. Para paliar el problema de ingresos las tarifas de la larga distancia internacional se elevaron sustancialmente.

Según estudios realizados por Coopers & Lybrand, la empresa que asesoró al gobierno durante la privatización, el 5-6% de los usuarios de CPTSA y ENTEL generaban el 29-28% de los ingresos de cada empresa; las instalaciones residenciales costaban 705 dólares en el país mientras que en América Latina solo se pagaba 425 dólares en promedio. Otra distorsión se producía en la renta básica mensual que cubría sólo el 7% de los costos (estimados en 17.65 \$ por las empresas). Se castigó a los usuarios por un consumo mayor a 100 llamadas.

Otra de las empresas privadas era Tele2000 SA, que concentraba sus esfuerzos en el reciente mercado de la telefonía celular y operaba principalmente en Lima. Era considerada como una empresa estatal asociada ya que el Estado poseía el 25% de participación en su capital social. La telefonía celular se ofrecía por Tele 2000 desde junio de 1990. La CPTSA comenzó este servicio el año 1991 en la misma zona y ENTEL el año 1992 en Arequipa y Tacna. Se caracterizaba por sus altos costos: 1,900 \$ por la instalación y 0.30 \$/minuto de tráfico entrante o saliente, sin embargo, su crecimiento fue explosivo

La calidad de los servicios era deficiente, solo el 35-40% de los intentos de llamada se completaban por la antigüedad de la tecnología y el reducido tamaño de la red manual, el uso de centrales rotary y el bajo nivel de digitalización, excesivo tiempo de uso de cables (60 años) y baja tasa de reparación de líneas y aparatos.

Por el lado de los trabajadores, habían excedentes de personal, ENTEL tenía 3,700 empleados en Lima a pesar que su mercado era las provincias, mientras que en CPTSA se destinaba el 40% de los ingresos al pago de remuneraciones. Los gastos de personal eran excesivos y traían altas cargas por beneficios sociales. Mucho personal traía abajo a la productividad, que en líneas/ empleado y Ingresos/ empleado era mucho menor que el resto de América Latina, excepto Haití y Cuba.



En resumen, el CEPRI justificó la privatización porque el monopolio estatal producía resultados no deseados, la crisis en el sector justificaba la intervención del Estado para modernizarlo, satisfacer la demanda y lograr servicios telefónicos de calidad internacional. Se consideró que sólo la inversión extranjera resolvería la situación, que era necesario crear las condiciones para rentabilizar las inversiones y que todo ello requería una estrategia para atraer empresas operadoras internacionales.

### 3.2 Marco Legal global e institucional

El contexto global dentro del que se hizo esta privatización, comprende el conjunto de leyes y normas amparan a las instituciones encargadas de llevar adelante este proceso. El contexto legal estuvo conformado por los Decretos Legislativos y Supremos detallados en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1 : Marco Legal Global**

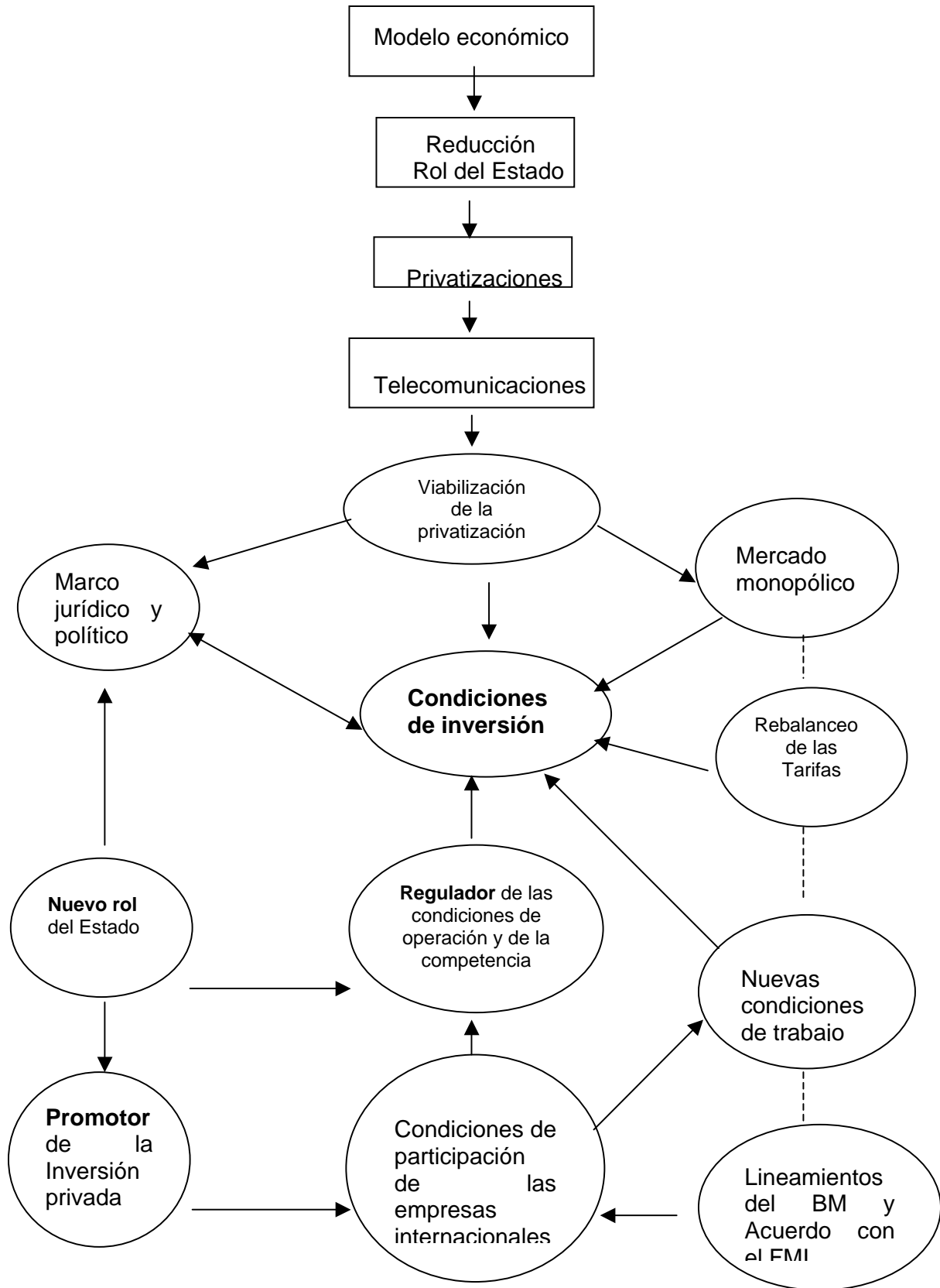
<b>D. Legislativo Nº</b>	<b>Tema principal</b>
662	Estabilidad jurídica de la inversión extranjera
672	Accionariado difundido con participación del Estado
674	Promueve inversión privada en empresas del Estado
757	Marco para el crecimiento de la inversión privada

**Fuente:** diario oficial El Peruano

**Elaboración:** CIDEF

A nivel sectorial, se promulgó el DL N° 702-91- MTC: Ley General de las Telecomunicaciones que buscaba promover la inversión privada en el sector y creó el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en la Telecomunicaciones, (Osiptel). Posteriormente se dictaron los Decretos Leyes N° 26095 y N° 26096 que asignaron un rol regulador al Estado. Estas normas se consolidaron en el Texto Único Ordenado de esta Ley, promulgado en 1993 mediante el Decreto Supremo N° 013-93-TCC que, posteriormente, fue reglamentada por el DS N° 06-94-TCC, que ha sido modificado varias veces entre 1998 y 1999.

**Gráfico1: CONDICIONES DE VIABILIZACION DE LA PRIVATIZACION**



Continuando con el marco legal, los objetivos principales fueron la modernización y expansión de la red, proveer una mejor calidad de los servicios, promover la libre competencia entre las empresas operadoras, no afectar la seguridad nacional y atraer a operadores internacionales que poseen la tecnología y la experiencia gerencial necesarias para asegurar el cumplimiento de estos objetivos. Se eliminó la propiedad del Estado en el Sector y se estableció la posibilidad de otorgar Concesiones en monopolio temporal mediante la promulgación de la Ley de Desarrollo Constitucional N° 26285 que estableció la Desmonopolización progresiva de los servicios públicos de las telecomunicaciones.

Los servicios públicos de telefonía local y la larga distancia (nacional e internacional) fueron reglamentados mediante Concesiones temporales en exclusividad. Los otros segmentos podían operar dentro del marco de la libre competencia. La legislación buscaba también una reforma de las tarifas para eliminar los subsidios cruzados, acercarse al costo y generar los fondos internos suficientes para financiar la expansión prevista. Este último mecanismo garantizaba la expansión de los servicios. Se incluyó también la protección y defensa de los intereses de los usuarios

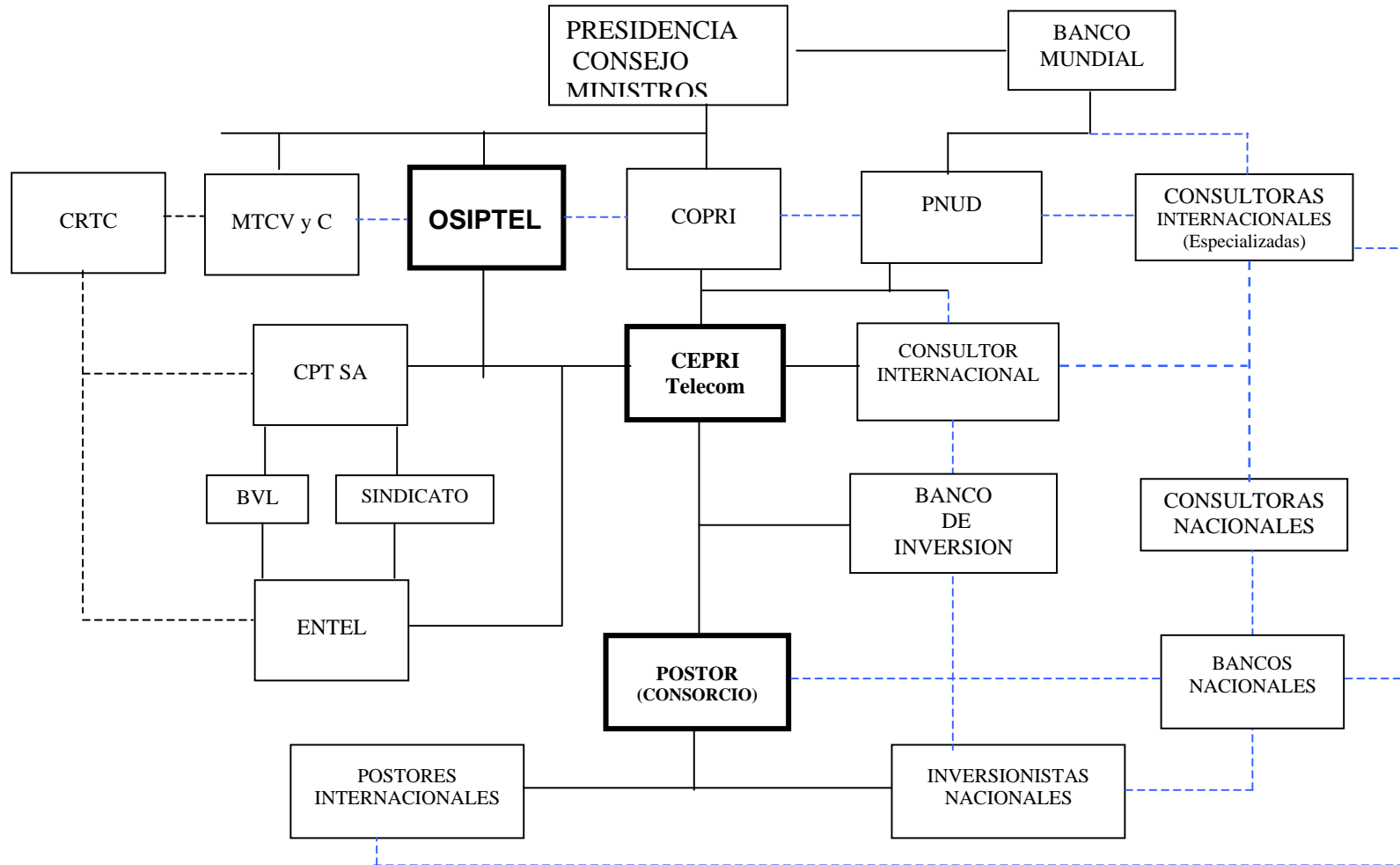
Asimismo, este marco legal y sectorial creó un conjunto de Instituciones que deberían intervenir en la ejecución de las múltiples y variadas actividades necesarias para llevar a cabo los planes y estrategias del gobierno. Se crearon Instituciones nuevas para la conducción integral de las privatizaciones planeadas, como la COPRI y las CEPRI de cada caso, que fueron delineadas en el Decreto Legislativo N° 674 (Ley de Promoción de la Inversión Privada en las empresas del Estado) que se promulgó a fines de setiembre de 1991. La COPRI era el Órgano máximo formado por varios Ministros y reportaba al Consejo de Ministros. La CEPRI era el Comité Especial que condujo el proceso de una o varias empresas.

La Organización del CEPRI Telecom se dispuso por RS N° 310-92-PCM en la que el gobierno ratifica el Acuerdo del COPRI que incluye a las empresas CPTSA y ENTEL en el proceso de promoción de la inversión privada. Por otro lado, se constituyó el Comité Especial – CEPRI Telecom.. – para llevar a cabo dicho proceso. Las personas designadas al mismo fueron: Francisco Tovar Gil, Presidente, Jorge Namisato Namisato, Antonio Paucar Carbajal y Rollin Thorne Valega. Posteriormente se incorporó Manuel Regalado Reyes.

La COPRI y el CEPRI Telecom. interactuaron con la red de instituciones públicas en razón de la división funcional, jerárquica y legal de las actividades, que se había producido en el aparato del Estado. En el caso que nos ocupa intervinieron además el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osiptel, CONASEV, CONITE, CONADE, COFIDE, la Bolsa de Valores de Lima.

Las consultoras internacionales especializadas y las consultoras nacionales, las empresas de Auditoría nacionales, los Bancos internacionales de Inversión, participaron funcionalmente en el proceso así como los Sindicatos de CPTSA y de ENTEL que participaron en las discusiones sobre el proceso. A continuación en el gráfico 2 se aprecian los vínculos anteriormente descritos.

**Gráfico 2: RED INSTITUCIONAL PRIVATIZACIÓN TELECOMUNICACIONES**



Elaboración: Propia

De otro lado, para una mejor comprensión de esta investigación, es necesario tratar el tema de los Servicios que se prestaban en el sector y cuáles de ellos estarán incluidos en esta investigación<sup>1</sup>. El conjunto de servicios que componen el sector es numeroso y complejo, la tarea de clasificarlos y definirlos puede complicarse según el punto de vista considerado. La Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento definen los servicios según su uso o naturaleza en tres tipos de usuarios y cuando se considera la tecnología digital integrada son clasificados en cuatro grupos que envuelven dieciséis tipos de servicios. La Ley de Desarrollo Constitucional N° 26285 define los servicios según el régimen de mercado en el que se prestan. Para los efectos de la investigación se tomará una combinación de estas definiciones presentada en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2: SERVICIOS POR REGIMEN DE MERCADO (1994)**

Concurrencia limitada	Libre competencia
<p>Telefonía local fija</p> <p>Portador larga distancia nacional</p> <p>Portador larga distancia internacional</p> <p>Nota: Servicios con tarifas reguladas</p>	<p>Teléfonos públicos</p> <p>Telefonía Celular</p> <p>Buscapersonas</p> <p>Radio troncalizado</p> <p>Televisión por cable</p> <p>Portador local</p> <p>Telegrafía</p> <p>Télex</p> <p>Alquiler de líneas</p> <p>Valor agregado<sup>2</sup></p> <p>Provisión de equipos</p> <p>Otros servicios no clasificados</p>

Fuente: Memorias de Osiptel  
 Elaboración: CIDEF

### 3.3. Actividades previas a la privatización

El CEPRI contrató las empresas consultoras para su asesoramiento en la venta de acciones del Estado. Posteriormente, prepararon el Plan de privatización a implementar para finalizar con la adecuación y valorización de las empresas. Asimismo, se comenzó a promocionar el proyecto entre los postores potenciales. Finalmente se formularon las Bases y se prepararon los contratos y la Subasta pública. El cuadro que sigue condensa explica concisamente el cronograma de las actividades del proceso en cuestión.

<sup>1</sup> En el anexo N° se pueden ver las definiciones de todos los servicios

<sup>2</sup> Por ejemplo: correo electrónico, fax, videotex, teletex, teleacción, telemando, telealarma, almacenamiento y retransmisión de datos, otros.

**Cuadro 3: CRONOGRAMA PRIVATIZACIÓN**

<b>FECHA</b>	<b>ACTIVIDAD</b>	<b>Pistas de Investigación</b>
1992		
Setiembre	Bases Concurso Internacional Selección Consultoras	
Diciembre	Otorgamiento Buena Pro al Consorcio Morgan Grenfell, Coopers & Lybrand, Proinversión y Baker & McKenzie	Organización del CEPRI y Selección del Consorcio Asesor
	Reuniones con Consorcio para definir esquema de trabajo de Morgan Grenfell	
1993		
24 marzo	Tercer taller esquema privatización	
31 marzo	Definición esquema privatización	
22 abril	COPRI aprueba Plan Privatización	
12 mayo	Se define Estrategia de Venta	
17 – 21 mayo	Roadshow de promoción en Europa	Promoción privatización
14 al 18 junio	Roadshow de promoción en USA	
1 julio	Convocatoria precalificación Operadores internacionales	
8 al 14 julio	Roadshow de promoción en Asia	y
agosto – setiembre	Preparación del Memorando de Información	Precalificación de postores
20 agosto	Pre calificación de postores	
4 octubre	Data Room y Due Dilligence para postores pre calificados	Negociaciones con postores
7 octubre	Envío 1ra versión contratos y otros documentos a precalificados	
3 diciembre	Envío 2da versión contratos y otros documentos a precalificados	
13 al 17 diciembre	Negociaciones con precalificados sobre los Contratos y Bases del Concurso	Precalificados
23 diciembre	Valorización empresas por Morgan Grenfell	Valorización empresas
1994		
11 febrero	Envío de versión final de Contratos y otros documentos a precalificados	Pliego de Bases
21 febrero	Devolución de los Contratos de Concesión y Compraventa firmados por los postores finales	y
28 febrero	Subasta paquetes de control en CPTSA y ENTEL	Subasta Pública
16 mayo	Cierre Compra venta paquetes de control	Cierre, Pago
Fines junio	TISA toma control efectivo de las dos empresas	y a) Control de las Empresas

**Fuente:** Libro Blanco, Informe final

**Elaboración:** CIDEF

Se estableció que los integrantes del Consorcio asumirían solidariamente las obligaciones previstas en el contrato de asesoramiento forzándolos a tener que desarrollar el trabajo en equipo. Las empresas consultoras debían contar con expertos en valorización de empresas públicas, promoción para la venta de empresas (Bancos de Inversión), asesores legales internacionales, ingenieros expertos en telecomunicaciones, economistas internacionales especializados en procesos de privatización y expertos locales. En el aspecto económico se estableció un honorario fijo de US \$ 600,000,00 y además una comisión de éxito fijada como un % del valor de transferencia en el que se incluía el incremento de capital de CPTSA.

Se convocó a Concurso Internacional, el 8 de setiembre de 1992, donde asistieron dieciséis empresas invitadas. Diez fueron seleccionadas para la promoción de la propuesta y absolución de preguntas, de ellos siete presentaron propuestas. La calificación de las propuestas presentadas dio mayor peso a la evaluación técnica, y dentro de ella, los factores Programa y Equipo de trabajo recibieron el más alto puntaje, en detrimento de la experiencia en privatizaciones en Latino América. Este cambio en la ponderación fue contra el criterio básico que se usó para la invitación al Concurso.

Luego de la evaluación técnica quedaron tres Consorcios:

Morgan Grenfell, Coopers & Lybrand, Proinversión	0.475%
Barclays Group, KPMG Peatmarwick, Wiese	0.500%
Bankers Trust, Price Waterhouse, Peruval	0.670%.

El CEPRI calificó como ganador al Consorcio liderado por el Banco de Inversión Morgan Grenfell.

#### **Cuadro 4: RESULTADOS DEL CONCURSO PARA SELECCIONAR AL CONSORCIO**

<b>POSTOR</b>	<b>Evaluación Técnica</b>	<b>Evaluación Económica</b>	<b>Puntaje total</b>
Morgan Grenfell, Coopers & Lybrand, Proinversión	100	50.00	150.00
Barclays Group, KPMG Peatmarwick, Wiese	95	23.45	118.45
Bankers Trust, Price Waterhouse, Peruval	83	27.89	110.89

**Fuente:** Libro Blanco, Cap. II, pág. 39.

El Consorcio liderado por Bankers Trust presentó tacha contra el Consorcio ganador al considerar que había conflicto de intereses, ya que el ganador estaba asesorando la privatización de las telecomunicaciones del Uruguay. La tacha se desestimó, pues estaba establecido en las bases que el conflicto de intereses sólo se presentaba si el asesoramiento se otorgaba al potencial comprador.

De otro lado, el Concurso para la contratación de la asesoría legal internacional fue abierto en octubre de 1992. Se presentaron seis empresas y fue seleccionada Backer & Mckenzie, que pidió 190 dólares la hora. Posteriormente se contrató al Estudio Legal del Doctor Jorge Avendaño, para que apoye al CEPRI y al consorcio en todo lo relacionado con la legislación peruana.

Todas las decisiones de contratación de consultoras estaban sujetas a la “no objeción” del Banco Mundial. De otra parte, examinando las documentación presentada por los Consorcios, se ha constatado que varios de sus expertos habían asesorado también a las empresas operadoras, y aparentemente esto no fue advertido por los funcionarios del CEPRI.

**Al final del proceso, el monto pagado a este consorcio por concepto de comisión de éxito fue de US \$ 16'235,528.10. Así se incentivó una forma de pago para obtener el mayor valor por las acciones del Estado en las empresas. Este procedimiento no consideró que el Consorcio asesor tenía un interés específico en la subasta que no era necesariamente defender los intereses del Estado y de los usuarios.**

**El Plan de privatización** fue preparado por el Consorcio entre setiembre '92 y abril '93. Los aspectos que se consideraron fueron: la división entre la telefonía local y larga distancia, la desagregación geográfica de la telefonía local y finalmente el tratamiento que debía darse a Lima, que concentraba gran parte del mercado.

#### **Cuadro 5: OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION**

<b>MUY IMPORTANTES</b>	<b>IMPORTANTES</b>
Expansión del servicio	Mayor valor de las empresas
Calidad del servicio	Inversión extranjera
Competencia	Mercado de capitales
Seguridad nacional	
Atraer inversionista importante	

**Fuente:** Libro Blanco, Plan de Privatización, abril 1993, pág. 6

Las metas para fines de 1998 fueron una agresiva expansión en el número de líneas telefónicas instaladas hasta llegar a 1.1 millones de líneas, la espera máxima para tener la línea instalada no debía pasar de cuatro meses para el 80% de las solicitudes, la densidad debía pasar de 2.5 a 10 teléfonos por cada 100 habitantes es decir, debía crecer a un ritmo del 6.8 % al año, se deberían instalar 19,000 teléfonos públicos y la calidad del servicio se mediría computando el porcentaje de fallas en las llamadas, que no debía ser mayor al 37%; las llamadas completas debían ser de por lo menos el 60% del total de intentos.

Los rubros a destacar dentro del plan de privatización fueron:

1.- La concesión de la telefonía local y de la larga distancia nacional e internacional para **dos empresas separadas pero con control común, llamada**



**también la Opción (1+1)**, es decir, una empresa atendería la telefonía local y otra la larga distancia para garantizar la estructura y el programa de expansión. Esta Opción implicaba la transferencia de las acciones del Estado en las dos empresas a un solo comprador que debería asumir su gestión. Además, durante el período de concurrencia limitada de cinco años el Estado no debía otorgar concesiones a otras empresas que provean los servicios incluidos en el rebalanceo tarifario, excepto en los lugares no incluidos en la concesión; los demás servicios podían operar en el mercado libre. La apertura del mercado se debía hacer al finalizar el rebalanceo tarifario.

El Plan también propuso una modalidad de transferencia consistente con la Opción aprobada (1+1): combinar la venta de las acciones actuales del Estado en las dos empresas: la totalidad en CPTSA (20%) y el 35% en ENTEL más la suscripción de nuevas acciones hasta alcanzar el 35% en CPSA, lo que equivalía a aumentar el capital social de esta empresa en un 23.23%. El mecanismo para lograr esto era la Subasta Pública.

La transferencia de este paquete de control suponía la gestión de tres concesiones: CPTSA en Lima, ENTEL con dos concesiones: Larga distancia y telefonía local en el resto del país. La estructura post privatización prevista consistía en **separar ENTEL en un plazo a determinarse de forma que la estructura de las empresas se adecue a la estructura de las concesiones prevista en la Opción (1+1), es decir, dos empresas, una para la telefonía local a nivel nacional y otra para la larga distancia.**

Contrastando la Opción aprobada en el Plan se encontró una diferencia importante que podría explicar en gran parte por qué no se llega a desarrollar la competencia en la telefonía fija en Lima Metropolitana. Si se compara ambos esquemas se puede notar lo siguiente:

- a) La integración vertical de ambas empresas priorizó la expansión de las líneas ya que se ganó una economía de escala y de ámbito en la ejecución de las instalaciones y esencialmente se facilitó el manejo de los subsidios entre los servicios concesionados. Un manejo reforzado por la oferta de servicios no regulados, igual para la distribución y uso de las inversiones entre los diferentes servicios que presta. En conclusión, se prioriza la instalación de líneas y el crecimiento de la densidad telefónica. Este esquema imposibilitó la competencia en el mediano plazo mediante la estimulación y reproducción de la presencia de una empresa dominante en todos los segmentos del mercado que inevitablemente hizo uso de sus ventajas para controlar al Órgano Regulador y a las empresas entrantes.
- b) Por otro lado, si se analiza la Opción aprobada, con una o dos empresas en los servicios de larga distancia y otra para el servicio local, vemos que su coexistencia ayuda a eliminar los subsidios cruzados en la medida que cada empresa debe tener tarifas progresivamente ajustadas a los costos dentro de un programa de rebalanceo tarifario. Cumplida esta meta fundamental se facilita la entrada de la competencia, pues no cabe en esas circunstancias la competencia desleal. La segmentación del mercado que

se producirá después del rebalanceo va en favor de esta orientación del desarrollo del mercado.

Esta Opción es comparable a la que se puso en vigencia en otros países Latinoamericanos como Chile y Argentina.

En conclusión, la Opción aprobada en el Plan no fue respetada durante la ejecución del mismo, las “negociaciones” llevadas a cabo por el CEPRI terminaron distorsionándola con las consecuencias que ahora se conocen.

2.- La opción aprobada incluyó un **plan de rebalanceo tarifario** que permitiría la competencia en el plazo de cinco años. Este aspecto fue considerado fundamental para lograr los objetivos de la privatización. El rebalanceo tarifario es un mecanismo que consiste en alinear los costos y las tarifas de los servicios concesionados a través de tarifas tope prefijadas y ajustables por un factor de productividad, de manera que en el plazo determinado de cinco años se eliminen los subsidios cruzados existentes al inicio del programa. En el país, la larga distancia y la telefonía comercial eran caras mientras que el servicio local y el residencial tarifaban por debajo de su costo. Se propusieron los siguientes aumentos en la tarifas para los servicios concesionados:

**Cuadro 6: TASA DE AUMENTO DEL REBALANCEO TARIFARIO**

Tipo de Servicio	Tarifas Junio 1993	Tarifas Enero 1994	Aumento total en %
b) Local (en dólares)			
Residencial	0.95	21.40	2,153%
Llamada local	0.09	0.03	- 67.0%
N° Llamadas libres (Lima/Resto del país)	100/50	0.0	100.0%
c) Larga distancia nacional			
Dólares por minuto	0.18	0.11	- 39.0%
d) Larga distancia internacional			
Dólares por minuto <sup>1</sup>	2.19	0.67	- 70.0%

**Fuente:** Libro Blanco, Informe de Coopers & Lybrand

**Elaboración:** CIDEF

Para el éxito de la subasta y para evitar una reacción adversa de los usuarios se propuso iniciar el rebalanceo con un 100% de aumento en mayo de 1993 y un 205% un año después, para el servicio residencial. El servicio comercial fue aumentado en un 50%.

Asimismo se constató que los usuarios residenciales sufren la mayor tasa de aumento en las tarifas, la que se multiplica 22.5 veces en el transcurso de cinco años. Debe destacarse que la mayor parte de las líneas instaladas se encuentra en los distritos de clase media y pobre de Lima Metropolitana, los que finalmente han aportado en mayor proporción al crecimiento de la telefonía y al cumplimiento de los planes de expansión previstos.

Con estas tarifas, la empresa concesionaria logró márgenes operativos del orden del 40%<sup>1</sup> que se encuentran entre los más altos de América Latina<sup>2</sup>. Esta orientación del rebalanceo tarifario fue prevista ex profeso por el CEPRI para que el financiamiento del plan de expansión se hiciera principalmente con los fondos que obtenga la operadora del mercado interno.

Conviene mencionar que al inicio del proceso, se establecieron los flujos de caja y necesidades de inversiones para el período 1994-1998, manteniendo la estructura tarifaria existente antes de la privatización, cuyos datos pueden verse en el cuadro siguiente:

**Cuadro 7: FLUJOS DE CAJA E INVERSIONES REQUERIDAS  
CON TARIFAS DE 1993**  
(millones de dólares)

<b>Concepto</b>	<b>Servicio Local</b>	<b>Larga distancia</b>	<b>Total</b>
Flujo de caja	401	1,338	1,739
Inversión requerida	1,034	203	1,237
Diferencia	(633)	1,135	502

**Fuente:** Libro Blanco, Informe de Coopers & Lybrand

**Elaboración:** CIDEF

Estas cifras muestran datos interesantes; de un lado, es evidente que la distorsión tarifaria se refleja en el desequilibrio entre los flujos de caja y las necesidades de inversión de la telefonía local, mientras que sucede lo contrario en el servicio de larga distancia. Por otro lado, es posible rescatar que aún con las distorsiones señaladas, el conjunto de la operación de las dos empresas, dejaba un superávit de 500 millones de dólares. Si las necesidades de inversión estimadas para el plan de expansión eran de 1,200 a 1,500 millones de dólares, la diferencia de 1,000 millones de dólares podría haberse obtenido con incrementos tarifarios más modestos que los señalados en el rebalanceo tarifario, asegurando un margen razonable de utilidad a las empresas.

**En síntesis, el rebalanceo tarifario ha sido el mecanismo fundamental que ha dado viabilidad a la privatización y que estuvo en la base del interés de las**

<sup>1</sup> Libro Blanco, Informe finasl, Cap. III, pág. 62

<sup>2</sup> H. Campodónico 1999, "La inversión en el sector telecomunicaciones del Perú en el período 1994-2000", CEPAL

**operadoras por participar en la subasta: su nivel y tasa de crecimiento les aseguraban una rentabilidad muy por encima del promedio de América Latina. Este hecho implicó otorgar condiciones privilegiadas a Telefónica del Perú, que fue la operadora ganadora, cargando el costo de la misma a los usuarios. Estas conclusiones serán corroboradas luego cuando se analice el resultado de la actividad de esa empresa entre 1994 y 2001.**

3.- Un tercer elemento fundamental fue la puesta en funcionamiento del **Osiptel**, como un Órgano Regulador autónomo que participe en las etapas finales de la privatización, e indispensable para el cumplimiento del plazo de transición a la competencia, para lo cual se dieron los dispositivos legales pertinentes que se orientaron básicamente a las funciones que desempeñaría durante el período de concurrencia limitada. Entre estas, evitar que se otorguen concesiones, el incumplimiento de los topes del rebalanceo tarifario, etc.

**La Precalificación de los operadores** fue la primera etapa del proceso de selección que culminó con la Subasta Pública de las acciones de propiedad del Estado en las empresas CPTSA y ENTEL. En esta parte del informe se examina la Precalificación y más adelante se analizará la Subasta.

Una vez definido el esquema de privatización, se aprobó el Plan de la Promoción del proyecto que haría la CEPRI-Telecom, en varios **road shows** (promoción del proyecto) y en la **due diligence** (investigación obligatoria para efectuar una compra de parte de las operadoras) que se realizaron viajando a USA, Europa y Japón.

Las bases iniciales se prepararon entre mayo y junio de 1993 y estuvieron orientadas básicamente a preseleccionar a los operadores que cumplan los principales requisitos establecidos, entre los que destacan después de las exigencias legales o formales requeridas para estos casos:

- Manejar mas de 2 millones de líneas actualmente
- Haber instalado el 85% de las líneas en los últimos años
- Facturar mas de 2,000 millones de dólares anuales
- Capacidad tecnológica y operativa para reparar averías en 24 horas, completar llamadas de LD y conexiones de nuevos servicios en 30 días.
- Clasificación como inversor por Moody's o Standard & Poor's
- Podían presentarse como Consorcio con el operador de garante y con el 51% de las acciones del mismo.

Se contactaron a varias Operadoras Internacionales y Bancos de Inversión y se hizo la convocatoria el 1° de julio y durante ese mes el CEPRI y el Consorcio hicieron la promoción del proyecto en Europa, USA y Asia, mediante show rooms, habiéndose contactado 15 operadoras y Bancos de inversión entre mayo y setiembre de 1993. Se aplicaron y ponderaron los criterios que se establecieron con el consorcio asesor, resultando pre calificados 8 operadoras internacionales:

## Cuadro 8: OPERADORES INTERNACIONALES PRECALIFICADOS

Operador Internacional	País de la Casa Matriz
American Telephone & Telegraph (AT & T)	Estados Unidos
GTE International Telecommunications	Estados Unidos
Southwestern Bell International Holdings	Estados Unidos
France Telecom	Francia
Cable & Wireless	Inglaterra
Telefónica Internacional de España S.A.	España
Korea Telecom.	República Corea del Sur
STET Internacional Societa per Azioni	Italia

**Fuente:** Libro Blanco, informe final

**Elaboración:** CIDEF

La Precalificación se presentó el 20 de agosto y no se ha profundizado en este tema para saber si se habrían producido irregularidades porque hubo un alto número de precalificados.

**La valorización de las empresas** fue encargada a la consultora Morgan & Grenfell. Se usaron tres métodos para llegar a una cifra final: ganancias múltiples, flujos de caja proyectados a un tasa de descuento y el valor presente de la concesión. Tomó también como referencia algunos precios internacionales pagados por otras privatizaciones. ENTEL Perú fue valorizada en 700 millones de dólares; CPTSA en 800 millones de dólares, lo que sumó 1,500 millones de dólares por las dos empresas.

El paquete a vender era el 35 % de ese monto, lo que arrojó un valor para la subasta de 546 millones de dólares, después de hacer algunos ajustes por incrementos de capital que suscribieron los trabajadores. La distribución del valor total que sumó 1,560 millones de dólares después de este ajuste, era como sigue: 55 % para CPTSA y el 45 % restante para ENTEL.

La comparación de esta valorización con el precio que pagó TISA, 2,002 millones de dólares, ha hecho perder relevancia a este tema. **Consideramos que la diferencia de precios se ha producido, entre otras razones por el hecho de que en la valorización oficial no se consideró el valor económico adicional que tenían las empresas por operar en condiciones monopólicas reales y formales para los servicios concesionados; y reales pero no formales para todo el resto de servicios. Por tanto, no se realizó una adecuada valorización.**

La sobre ganancia que realizan los monopolios no fue considerado en la valorización que hizo Morgan & Grenfell, y en ese sentido se puede decir que se sub valuaron las empresas, aspecto que queda hundido por el alto precio pagado por TISA. Asimismo, para llegar al valor determinado por la consultora, se habrían sobrevaluado los costos usados para calcular las tarifas de rebalanceo impactando en la rentabilidad proyectada de la empresa. Por tanto, a mayores costos menos rentabilidad y menor valor de la empresa.

TISA recibió toda la información de costos de CPTSA y de ENTEL, (consta en el libro blanco) y evidentemente, sabía que estaban sobre valuados relativamente por la consultora, en la medida que se consideró una modesta tasa de reducción de los mismos, lo que finalmente sirvió para justificar tarifas altas de rebalanceo. Sin embargo, esta empresa consideró que los costos podían bajarse significativamente por el lado de la reducción de personal.

La valorización no incluyó los intangibles del negocio global, como el valor potencial de otros mercados cuasi monopolísticos no explotados por las dos empresas: telefonía móvil, televisión por cable, transmisión de data, Internet y otros de valor agregado, que la concesionaria podía explotar inmediatamente, dada la posición dominante en el mercado que resultaría después de la subasta.

Por encima de todas estas evidencias, el Gerente General de Telefónica del Perú, señor Ramón Vela, que en el interrogatorio afirmó categóricamente que TISA no se había equivocado en su valorización del negocio, pues han confirmado sus premisas incluidas entre los multiplicadores que usaron para fijar su posición.

### **3.4. Negociación de los Contratos**

El CEPRI “negoció” antes de preparar las Bases del Concurso, entre setiembre y noviembre de 1993, con los postores precalificados, que apreciaron la posición del gobierno expresada en los diversos Contratos entregados a los interesados en octubre de 1993. Las reuniones que siguen en los dos meses posteriores abren el espacio para un segundo momento que arrancó en diciembre de 1993, con la entrega a los postores de la segunda versión de los contratos, que incluyen los “ajustes” hechos a la posición del gobierno, como resultado del período de “negociaciones” anteriormente expuesto. El CEPRI recibió las reacciones de los postores y preparó la versión final de los contratos que fue entregada junto con el Pliego de Bases de la Subasta el 8 de febrero de 1994.

A raíz de estos hechos podría concluirse que el procedimiento que viabilizó la privatización no encuentra fundamento alguno en el Libro Blanco ni en la legislación. Los miembros del CEPRI no están autorizados a negociar términos y condiciones contractuales que comprometan los intereses del Estado y desprotejan a los usuarios ilimitadamente antes de que se preparen y entreguen las Bases del Concurso. Antes de la subasta se negociaron todos los términos para llegar a la misma previo acuerdo entre los postores precalificados y el CEPRI.

En todo caso es evidente la desigualdad de trato a los sectores empresariales que no tiene fundamento legal.

**Respecto al paquete de contratos** que aprobó el CEPRI en octubre de 1993 hemos constatado que fueron preparados simultáneamente con la Ley y Reglamentos de Osiptel, Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones y otra legislación relacionada al sector. El conjunto de Contratos estaba compuesto por:

- Contrato de Concesión de Mercado
- Contrato de Compraventa de las Acciones del Estado en CPT y ENTEL
- Contrato de Suscripción, Emisión y Entrega de Acciones de CPTSA
- Contrato de Fideicomiso de las acciones del Estado en ENTEL
- Contrato de Estabilidad Jurídica

### 3.4.1 Contrato de Compraventa de Acciones

Mediante este documento se concretan las obligaciones importantes del Estado y de TISA, que no aparecen en el Contrato de Concesión, durante las negociaciones previas a la subasta. Del texto original del contrato entregado a los postores precalificados en octubre de 1993 se han seleccionado dos temas importantes por las consecuencias que acarrearán en el periodo de post privatización. La primera es la cláusula 5.5. que trata de las Obligaciones con respecto a la Capacidad Técnica del Comprador y de las empresas; la segunda es la cláusula 7.2.4. que trata sobre la Cooperación del Vendedor con el Comprador en lo relativo a la fusión de las empresas privatizadas después de la Fecha de Cierre.

#### a) Obligaciones con respecto a la capacidad técnica del comprador y de las empresas

El texto original del mes de octubre especificó lo siguiente:

5.5.1. Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre, el Comprador (i) tendrá acceso ilimitado e irrevocable a toda la tecnología, experiencia comercial y administrativa, marcas, patentes, know how y otros conocimientos técnicos y propiedad industrial del grupo societario que el Garante encabeza o del cual forma parte (la “Capacidad Técnica del Garante”), ya sea directamente o a través de contratos, entendimientos, convenios y acuerdos, copia de los cuales han sido entregados a los Vendedores antes de la fecha de suscripción del presente contrato; (ii) asegurará que las empresas tengan igual acceso ilimitado e irrevocable a la Capacidad Técnica del Garante, **libre de cánones, regalías o cualquier otro tipo de prestación**; (iii) no modificará ni permitirá la modificación de dichos contratos, entendimientos, convenios o acuerdos sin el previo consentimiento por escrito de los Vendedores; y (iv) asegurará que las empresas tengan el derecho de exigir directamente el cumplimiento de las obligaciones de la contraparte del Comprador bajo dichos contratos, convenios o acuerdos

5.5.2. Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre, el Comprador se compromete a que el Garante (i) tendrá el derecho absoluto de dirigir y dirigirá la gerencia, política, operaciones o negocios del Comprador; (ii) aplicará a dicha dirección y asegurará que el Comprador y las Empresas contarán con toda la experiencia gerencial, política, operacional, técnica y de mercadeo del Garante y sus filiales que sea necesaria o beneficiosa para el Comprador y las Empresas (incluyendo la Capacidad Técnica del Garante), **sin exigir ningún tipo de canon, regalías o cualquiera otra contraprestación**; (iii) mantendrá a las empresas, **sin exigir ningún tipo de canon, regalías o cualquier otra contraprestación**, como su único representante en la República del Perú, con el derecho exclusivo a utilizar su nombre, identificación, logotipo y marcas, así como el reconocimiento y todos los beneficios que en los ámbitos interno y externo puedan corresponderle a una filial, sucursal o asociado, en cuanto sea aplicable y beneficioso para las Empresas; y (iv) no modificará de ninguna manera los acuerdos del Consorcio, ni permitirá que ningún otro Titular o Participante modifique de ninguna manera los Acuerdos del Consorcio, sin el consentimiento previo por escrito de los Vendedores.”

El planteamiento inicial en dicho Contrato se cambió posteriormente sin mediar explicación ya que no se han encontrado en el Libro Blanco más detalles al respecto. Sin embargo, en el texto del Contrato que fue entregado a los postores precalificados en diciembre de 1993 (antes de la Subasta), **se puede observar un cambio fundamental: se transforma la obligación de proporcionar la transferencia de tecnología y la gestión sin pago, en un servicio que debe retribuirse a un costo aún desconocido. ¿Cómo se justifica un pago por transferencia tecnológica y gestión entre una matriz y su subsidiaria si según las Convenciones de la CET de Naciones Unidas estos pagos ya han sido cuestionados largamente?**

Por este concepto se transfiere la Capacidad Técnica del Comprador vía el Garante, entendida esta únicamente como la transmisión de tecnología, marcas, patentes, “know-how”, y otros conocimientos técnicos y propiedad industrial. El concepto de Gestión se consideró en la cláusula 5.5.2., pero debe resaltarse que se insiste en la posición original de que esa era una obligación del Comprador y que por lo tanto no debería “*exigir ningún tipo de canon, regalías o cualquiera otra contraprestación.*”

(Hemos subrayado los cambios realizados)

“5.5.1. Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre, el Comprador se compromete a que el Garante (i) proporcione a las empresas acceso ilimitado e irrevocable a toda la tecnología, marcas, patentes, “know how” y otros conocimientos técnicos y propiedad industrial del Garante y del grupo societario que el Garante encabeza o del cual forma parte (la “Capacidad Técnica”) en la medida en que dicha capacidad técnica sea necesaria o beneficiosa para que las Empresas cumplan con todas y cada



una de las obligaciones asumidas en los Contratos de Concesión, ya sea directamente o a través de contratos que en ningún caso incluirán términos o condiciones más onerosas respecto a compensación, regalías, confidencialidad y otras disposiciones, que los términos y condiciones ofrecidos por el Garante o su grupo societario a cualquier otra entidad independiente; y (ii) asegure que las Empresas tengan el derecho de exigir directamente el cumplimiento de las obligaciones de la contraparte del Garante o su grupo societario bajo dichos contratos.

5.5.2. Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre, el Comprador se compromete a que el Garante (i) tendrá el derecho absoluto de dirigir y dirigirá la gerencia, política, operaciones o negocios del Comprador y de las Empresas, en cuanto a éstas últimas en ejercicio de los derechos que como titular de las acciones y de las nuevas acciones le confieren los estatutos sociales de las Empresas; (ii) aplicará a dicha dirección y asegurará que el Comprador y las Empresas contarán con toda la experiencia gerencial, política, operacional, técnica y de mercadeo del Garante y sus filiales que sea necesaria o beneficiosa para el Comprador y las Empresas, *sin exigir ningún tipo de canon, regalías o cualquiera otra contraprestación;* (iii) comunicará cualquier modificación de los Acuerdos del Consorcio a los Vendedores; y (iv) no modificará de ninguna manera los acuerdos del Consorcio, ni permitirá que ningún otro titular o participante modifique de ninguna manera los Acuerdos del Consorcio, si la modificación implica o puede implicar incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Comprador en este Contrato o dar preferencia o ventaja a los proveedores de equipos de telecomunicaciones que participan directa o indirectamente en el capital del Comprador para el suministro de algún tipo de equipo a las Empresas “

Se constata en las cláusulas que los compradores tuvieron el cuidado de no explicitar el monto o porcentaje y los conceptos que cobrarán a la Empresa receptora de su inversión. Las cifras que han significado este pago dicen por sí mismas que habría habido alguna razón oculta para no declarar la magnitud de esos pagos antes de la Subasta.

La frase adicionada más importante es la siguiente: ***“...que en ningún caso incluirán términos o condiciones más onerosas respecto a compensación, regalías confidencialidad y otras disposiciones, que los términos y condiciones ofrecidos por el garante o su grupo societario a cualquier otra entidad independiente y siempre que el acceso de las empresas a la Capacidad Técnica no suponga incumplimiento de ninguna disposición legal o contractual vinculante para el Garante o para su grupo societario”.***

Se eliminó además el acápite (i) de la cláusula 5.5.1.: el compromiso del Comprador de hacer conocer al Vendedor los contratos de transferencia de tecnología y de gestión que el Comprador firmará con el Garante, que a la letra dice: “ copia de los cuales han sido entregados a los Vendedores antes de la fecha de suscripción del presente contrato”.

Los cambios se produjeron en lo concerniente al carácter del compromiso y al pago de Honorarios. Además se eliminaron algunas condiciones adicionales, como la que señala que el Comprador, “no modificará ni permitirá la modificación de dichos contratos, entendimientos, convenios o acuerdos **sin el previo consentimiento por escrito de los Vendedores**”. Ahora el Comprador solo “comunicará” al Vendedor sus decisiones.

Aquí también hay un giro inexplicado por la CEPRI, que renuncia a la fiscalización y participación del Vendedor, o sea el Estado, en cualquier variación de estos Contratos, impidiéndole cautelar sus intereses. Entonces, si el Garante (Telefónica de España) decidiera unilateralmente subir las tasas o pagos por los conceptos de transferencia de capacidad técnica y de gestión, hecho que evidentemente lo perjudicaría, pues al cargarse al gasto ese mayor costo, las Empresas obtendrían menos utilidades, el Estado recaudaría menos impuestos a la Renta y las tarifas serían presionadas al alza o por lo menos, habría un barrera para que bajen.

El Contrato enviado a los postores precalificados en Diciembre 1994, es modificado por segunda vez, los cambios son incorporados en la “versión final” de este Contrato que la CEPRI envía a los postores con carta del día 8 de febrero de 1994 junto con el Pliego de Bases para la Subasta. Se transcribe el texto íntegro de las cláusulas 5.5.1. y 5.5.2. del Contrato de Compra – Venta en la **versión final**, devuelta firmada por el señor Ignacio Santillana, Representante de Telefónica Internacional de España, incluido en el Sobre N° 1 que entregaron los postores el día 21 de febrero de 1994, conforme lo establecía el Pliego de Bases de la Subasta.

(Hemos subrayado los cambios)

*5.5.1. Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre, el Comprador se compromete a que el Garante (i) directamente o a través de su grupo societario, proporcione a las Empresas acceso ilimitado e irrevocable a toda la tecnología, marcas, patentes, know how y otros conocimientos técnicos y propiedad industrial del Garante y del grupo societario que el Garante encabeza o del cual forma parte así como a toda la experiencia gerencial, política, operacional, técnica y de mercado del Garante y de su grupo societario (la “Capacidad Técnica”), en la medida en que dicha Capacidad Técnica sea necesaria o beneficiosa para que las Empresas cumplan con todas y cada una de las obligaciones asumidas en los Contratos de Concesión ya sea directamente o a través de contratos, que en ningún caso incluirán términos o condiciones más onerosas respecto a compensación, regalías confidencialidad y otras disposiciones, que los términos y condiciones ofrecidos por el Garante o su grupo societario a cualquier otra entidad independiente y siempre que el acceso de las empresas a la Capacidad Técnica no suponga incumplimiento de ninguna disposición legal o contractual vinculante para el Garante o para su grupo societario; y (ii) asegure que las empresas tengan el derecho de exigir*

*directamente el cumplimiento de las obligaciones de la contraparte del Garante o su grupo societario bajo dichos contratos.*

*5.5.2. Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la fecha del cierre, el Comprador se compromete a que el Garante (i) tendrá el derecho absoluto de dirigir y dirigirá la gerencia, política, operaciones y negocios del Comprador y de las Empresas con las limitaciones establecidas en los Acuerdos del Consorcio entregados a CEPRI de conformidad con lo previsto en el Pliego de Bases y, en cuanto a las Empresas, en ejercicio de los derechos que como titular de las Acciones y de las Nuevas Acciones le confieren los Estatutos Sociales de las Empresas; (ii) comunicará cualquier modificación de los Acuerdos del Consorcio al Vendedor; y (iii) no modificará de ninguna manera los Acuerdos del Consorcio, ni permitirá que ningún otro Titular o Participante modifique de ninguna manera los Acuerdos del Consorcio, si la modificación implica o puede implicar incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Comprador en este contrato o dar preferencia o ventaja a los fabricantes de equipos de telecomunicaciones que participan directa o indirectamente en el capital del Comprador para el suministro de algún tipo de equipo a las empresas.*

Se confirma el cambio realizado por la CEPRI en diciembre de 1993, en el sentido de que la **versión final** de febrero 1994 **explicita un pago** por el cumplimiento de lo que se suponía inicialmente era una obligación de la Compradora, que reflejaba la posición inicial de la CEPRI, pues ni CPTSA ni ENTEL pagaban por este concepto a ninguna empresa desde hacía muchos años.

Después de consultar al resto de operadoras, éstas tienen suscritos contratos similares con los proveedores de su tecnología. Sólo AT & T y Bellsouth han suscrito ese tipo de contratos, que de aplicarse a este caso daría cifras menores a las que se están pagando actualmente. Las otras operadoras han manifestado que sólo tienen contratos de mantenimiento y actualización tecnológica, que es proporcionada como parte de la compra de los equipos y es una política de los proveedores hacerlo para fidelizar a su clientela, es decir, buscan que ellos no cambien de marca. Pagan entre el 5% al 8% del valor de adquisición del equipamiento comprado al año, tasa que baja significativamente cuando se trata de compras por volumen (caso Telefónica del Perú), llegando a ser en USA hasta solamente el 2% del paquete adquirido.

**Podemos constatar para concluir que:**

- La cláusula 5.5.5 y 5.5.2. han sido cambiadas repetidas veces durante las negociaciones en perjuicio del Estado y de los usuarios
- Los pagos que se deriven el concepto de “Capacidad Técnica” comprenden la transferencia de la capacidad de gestión. Esta premisa se debe repetir en el Contrato respectivo.

a) Cooperación del Vendedor con el Comprador después de la Fecha de cierre

En este caso también se han producido cambios en la versión original del mes de octubre y en la del mes de diciembre. El rasgo común de los mismos es el aumento de obligaciones para el Estado que quedan plasmadas en la versión final de los contratos entregadas en el mes de febrero de 1994

El texto original del Contrato de ENTEL del mes de octubre de 1993 especificó lo siguiente:

#### 7.2.1. Nombramiento del Nuevo Directorio

Comprendía la obligación de hacer las convocatorias a las Juntas de Accionistas oportunamente

#### 7.2.2. Cooperación con el Comprador

Cooperación de los empleados para que el Comprador tenga acceso a los Libros y Registros de las empresas

El texto del mes de diciembre de 1993 mantuvo estas cláusulas sin variaciones importantes pero agregó la cláusula 7.2.3. con el siguiente texto:

“7.2.3. CONADE se compromete a votar en la Junta de Accionistas y reuniones del Directorio de ENTEL a favor del acuerdo propuesto por el Comprador para dar cumplimiento a la obligación de ENTEL de separar el servicio telefónico local de los servicios de larga distancia estipulados en la cláusula dos (2) de la parte III del Contrato de Concesión para la prestación del servicio telefónico público local, servicio telefónico de larga distancia nacional y servicio internacional en la República del Perú, a suscribir por ENTEL que está adjunto a este contrato como anexo siete (7)”. (Ver anexo 3).

Telefónica suscribió una versión final , el 21 de febrero, antes de la subasta y agregó un párrafo final a esta cláusula, que es de gran significación y además incorporó otra cláusula que reforzaba las obligaciones del Estado. Transcribimos a continuación los textos respectivos.

7.2.3. Se agrega al final de esta cláusula, después de anexo siete (7) .....“Tal acuerdo podrá incluir una fusión con CPTSA o cualquier otro tipo de reorganización que afecte a la misma, siempre dentro de lo previsto por la cláusula antes citada del Contrato de Concesión de ENTEL.

7.2.4. En caso que la propuesta de reorganización se acuerde dentro de dieciocho (18) meses y esta comprenda una fusión, se utilizará para efectos de la misma, la relación de valor entre los accionistas de las empresas, implícitas en el artículo 5.4.(a) del Pliego de Bases. La fusión implicará necesariamente la debida aprobación de los órganos societarios competentes de CPTSA.”

La evolución del contenido de estas cláusulas indica que las empresas operadoras lograron mayores y mejores condiciones para rentabilizar y proteger sus inversiones. En este caso el Estado se inhibe obligatoriamente de ejercer sus derechos de accionista mayoritario en las Juntas de ENTEL.

Por otro lado, se desvirtuó la Opción (1+1) al permitirse la fusión de las empresas ya que la integración vertical de las empresas no favorecía la competencia después del período de concurrencia limitada en el servicio de telefonía local lo que implica para los usuarios de este servicio verse imposibilitados de escoger a otro proveedor del servicio con tarifas más competitivas.

### **3.4.2 Contrato de Suscripción, Emisión y entrega de Acciones de CPTSA**

En la cláusula sexta se establece que, durante un plazo de cinco años después de la celebración del Contrato, el Comprador se compromete a procesar las reducciones de personal solamente mediante renunciaciones voluntarias, incentivos o faltas graves.

Sin embargo, se ha obtenido documentación que acredita que Telefónica del Perú y su Casa Matriz, Telefónica Perú Holding, han suscrito el ocho de febrero de 1996 una Adenda a este Contrato donde se establece (en su cláusula segunda) dejar sin efecto la cláusula sexta del Contrato de Suscripción, Emisión y Entrega de las Acciones de CPTSA ya que dicha cláusula son implicó la constitución de derechos en favor de terceros.

La posición adoptada por Telefónica del Perú perjudicó a los trabajadores con el aumento de los programas de reducción de personal que la empresa aplica desde 1996, y que –además- están siendo trasladados a los Services que contrata el mismo personal con precarias remuneraciones y condiciones de trabajo. Por tanto, no se consideró a los trabajadores como terceros beneficiados y se realizó un cambio unilateral del contrato. El caso llegó al Poder Judicial en 1997 y se ha pronunciado a favor de los trabajadores en primera instancia por incumplimiento de Contrato. De otro lado, los trabajadores también han presentado un recurso al Tribunal Constitucional en 1999, habiéndose pronunciado a favor de los trabajadores y señalado que Telefónica del Perú está impedida de modificar unilateralmente la cláusula sexta de este contrato.

### **3.4.3 Contrato de Fideicomiso de las Acciones del Estado en ENTEL**

Mediante este Contrato, el Estado transfiere irrevocablemente en fideicomiso y endosa y entrega en propiedad fiduciaria por un período de 20 años al Fiduciario, que en este caso fue el Banco de Lima, hoy Wiese Sudameris, el 31% de las acciones del Estado, quien las recibe en fideicomiso para los fines que se señalan mas abajo. Es parte contratante La Compradora y el Contrato sólo puede modificarse por acuerdo unánime de las tres partes contratantes. Las obligaciones del Estado se resumen como sigue:

1. No ejercita el derecho de asistencia ni de voto por las acciones fideicometidas en la Juntas de Accionistas
2. El Fiduciario hará uso de los Derechos Patrimoniales de manera tal que todo aumento del valor de las acciones por la razón que sea, pasará a ser incorporado

automáticamente al fideicomiso con las mismas restricciones que las acciones originales.

3. La entrega de dinero de la forma y origen derivado de los derechos de esas acciones será de CONADE a quien se le entregará de inmediato
4. Los fondos en efectivo serán invertidos de inmediato a la vista y entregado a CONADE con sus intereses
5. La venta de las acciones de CONADE se hará según sus instrucciones para ser vendidas a terceros otros que la Compradora únicamente en oferta pública, pero si ésta se interesa en comprarlas, se podrá hacer en como venta privada.
6. Ni CONADE ni el Fiduciario pueden dar en Cesión, Transferir ni dar en Garantía las acciones
7. Hay responsabilidad del Fiduciario únicamente por falta grave o dolo. Todos los gastos de administración corren por cuenta de CONADE, que reembolsará al Fiduciario por los gastos que este efectúe.
8. El Fiduciario percibirá un honorario de 9,850 dólares americanos por semestre
9. Se aplica el Arbitraje pudiendo acudir a la Cámara de Comercio de Lima.

En primer lugar se observa la cesión irrevocable de los derechos fundamentales del Estado como propietario de esas acciones con la obligación de votar con la empresa Compradora durante veinte (20) años. Los fundamentos detallados para la firma de este Contrato no se hallan en ningún documento del Libro Blanco. Evidentemente, por los efectos que traen estos compromisos del Estado, se favorecen los intereses particulares de la empresa operadora que resulte ganadora de la subasta, que en este caso resultó ser Telefónica de España. Esta es una razón más, que junto con otras indujo a esa empresa a pagar por las acciones una suma significativamente mayor a la demandada por el Estado.

La pregunta es: el propio Estado puede tomar decisiones sin que considere las posibilidades de que en un momento dado quienes lo representan en la empresa decidan un asunto que provoque perjuicio al Estado?. Como es sabido, muchas veces las empresas toman decisiones justamente para evitar el pago de impuestos. Este caso podría presentarse si Telefónica Internacional decide aumentar los porcentajes de los pagos por asistencia técnica y gestión, esto haría que se paguen menos impuestos, con lo que se perjudicaría al Estado beneficiando a la empresa internacional, que puede repatriar esos pagos sin limitación ni pago de impuestos.

Consideramos que podría haberse cometido una irregularidad al haber ordenado preparar un contrato lesivo para el Estado peruano y que estaba destinado a entregar el control total de ENTEL al comprador, para que de esa manera se beneficie conforme a sus propios intereses por un plazo irrenunciable de 20 años, excediendo por cuatro veces el término del Contrato de Concesión de Mercado.

### **3.4.4 Contrato de Estabilidad Jurídica de ENTEL**

CEPRI-Telecom, incluyó este contrato en el paquete de Contratos con el propósito de asegurar a las operadoras internacionales, el mantenimiento de la legislación tributaria referente al impuesto a la renta, estabilidad del derecho de usar el tipo de cambio más favorable, según lo prescrito en el inciso b) del artículo 10º del Decreto Legislativo N° 662, la referente a la estabilidad de los regímenes de contratación de los trabajadores y otras que se relacionan con las inversiones extranjeras en el país.

Por su parte, las empresas operadoras se comprometen a realizar las inversiones comprometidas en los contratos por el 35% de las acciones del capital social de la empresa. La vigencia de la estabilidad es por el plazo de 10 años y se establecen causales de resolución del contrato en caso de que las empresas no cumplan con hacer efectivas las inversiones comprometidas.

El caso de ENTEL es particular porque se trata de la venta de las acciones de una empresa Estatal. La ley N° 25570, los Decretos Legislativos N° 662 y N° 757, permiten acogerse a este régimen a las empresas de propiedad del Estado que vendan más del 50% del capital y reservas de la misma. Es decir, al momento de hacerse la privatización, no era legal proponer la estabilidad jurídica para ENTEL. Por ello, la CEPRI preparó y promovió ante el gobierno la emisión de un Decreto Supremo a fines de febrero de 1994, que llevó el N° 07-94-PCM, mediante el cual, se pensó subsanar este problema. Se emitió días antes de la subasta, lo que entre otras cosas satisfizo en apariencia a los postores, pues les fue entregado este Contrato en su versión final aprobado por el CONITE.

Telefónica Internacional de España, una vez declarada ganadora de la subasta, cuestiona el alcance del Decreto Supremo antes mencionado y exige la dación de otro Decreto Supremo que debía precisar el alcance de esta autorización al caso de la empresa ENTEL que solo vendía el 35% del capital y reservas. Se señaló que:

“los requisitos de inversión señalados en el Contrato de Compraventa de Acciones resultante del Concurso Público Internacional para la Transferencia de Acciones de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú S.A., serán suficientes para el otorgamiento de las garantías y beneficios contemplados en el régimen de estabilidad jurídica previstos en los Decretos Legislativos N° 662 y N° 757, siendo supletoria la aplicación de lo establecido en el Decreto Supremo N° 162-92-EF”

Vale la pena anotar que este Decreto Supremo N° 31-94-PCM, fue promulgado pocos días antes de la fecha de cierre en la que se debían hacer efectivos los pagos y la firma del paquete de Contratos. Todo hace pensar que se renegoció este aspecto o en otras palabras, Telefónica exigió que esta condición fuera cumplida por el gobierno y solo quedó satisfecha luego de la promulgación del citado Decreto Supremo.

Se concluye que en la suscripción de este Contrato, los funcionarios del CEPRI-Telecom., han ofrecido condiciones favorables a la operadora ganadora en la medida que se comprometen, en nombre del Estado, a modificar la legislación vigente para “adecuarla” a las exigencias de esa empresa. En este caso vemos repetir el modus operandi de otros casos analizados por la Comisión, donde los funcionarios de la CEPRI, toman decisiones que comprometen fondos públicos en beneficio de intereses privados, forzando la dación de dispositivos legales de excepción para convalidar legalmente los privilegios otorgados.

Si este aspecto de la privatización lo analizamos en conjunción con las condiciones plasmadas en los otros contratos, podemos concluir que toda esta estructura se construyó para otorgar una serie de privilegios a la empresa ganadora, de manera que se asegure su participación en la Subasta, sin considerar el impacto social y económico que traería en el futuro.

### **3.4.5 Subasta Pública, Pagos y firma de los Contratos**

**Las Bases de la Subasta Internacional** fueron preparadas y entregadas a los postores después de haberse iniciado las negociaciones de los contratos con los postores precalificados. Se ha encontrado correspondencia que señala el día 20 de diciembre de 1993, como la fecha de remisión de un “borrador” del Pliego de Bases para la subasta. El CEPRI lo envía para que le hagan conocer si existe alguna observación substantiva al mismo. Y se anuncia que los documentos finales serán remitidos después de recibir las observaciones solicitadas, fijando el 20 de enero de 1994 para ese fin.

El 17 de enero de 1994, la COPRI aprobó las Bases y autorizó al CEPRI a realizar la Convocatoria a la Subasta internacional, en ellas se fijan las condiciones formales y los compromisos de los posibles postores precalificados para participar mediante la entrega del Sobre N° 1 y la Oferta Económica (llamado en otros procesos, el Sobre N° 2).

El Pliego de Bases estableció que los Contratos entregados por el CEPRI debían ser firmados y devueltos en el Sobre N° 1 y no podían modificarse. Entre los documentos firmados se encuentra el Contrato de Compraventa de las acciones del Estado, el que a su vez contiene como anexos a todos los otros Contratos, formando un paquete de Contratos interrelacionados.

El plazo de validez de la oferta se estableció en 120 días. No se aceptaban ofertas económicas menores al precio Base de 546 millones de dólares. Lo que resultó complicado fue la determinación del valor de las nuevas acciones de CPTSA, por lo que las Bases establecieron un procedimiento que tomó en cuenta el valor proporcional de las acciones de CPTSA y de ENTEL (55/45) para hallar el valor de la nueva acción combinado con su valor promedio en la Bolsa de Valores y el que resultara de la oferta económica.



En síntesis, lo destacable de estas Bases no se encuentra en su contenido formal sino en **el procedimiento seguido para elaborarlas** que escapa a toda norma que rige la Administración Pública. No se ha visto la presencia de ningún mecanismo controlar las negociaciones de los Contratos antes de las Bases, ni tampoco se han encontrado límites formalizados en documentos a las decisiones que tomaron los miembros del CEPRI. Esta libertad a quedado evidenciada durante la negociación de los contratos, en los que pareciera ser que las decisiones sobre los cambios se tomaron únicamente al interior de esta institución, pues no hay evidencia de informes detallados a la COPRI sobre el impacto de estas decisiones. La falta de transparencia en los procedimientos seguidos es evidente.

**La Subasta pública** se realizó el día 28 de febrero de 1994. Se presentaron tres postores, habiendo resultado ganadora Telefónica Internacional de España con una oferta de 2,002 millones de dólares, luego quedó la oferta de Southwestern Bell que ofreció 857 millones de dólares y finalmente, GTE que ofertó 803 millones de dólares. Lo primero que sorprende es el alto precio pagado por Telefónica que resultó más de dos veces que el de Southwestern Bell.

La mejor explicación de este nivel de precio proviene de la propia Telefónica del Perú, que por intermedio de su Gerente General manifestó a la Comisión que los factores tomados en cuenta por su empresa fueron:

- Credibilidad en las Bases de la Subasta, es decir, en el cumplimiento de los Contratos por parte del gobierno y en las proyecciones de la economía.
- Fiabilidad en el rebalanceo tarifario que dejaba alta rentabilidad y tenían libertad para ingresar y competir en otros mercados
- Desarrollo tecnológico propio les permitía despliegue simultáneo de varias líneas de servicios
- Estrategia de implantación en América Latina dio mucha importancia a esta subasta, pues ya habían ganado en Argentina y Chile

Todos estos elementos actuaron como multiplicadores del valor del negocio y condujeron a Telefónica a incrementar su oferta. Consideran que el factor clave que les permitió verificar sus proyecciones fue su rapidez para desplegar la estrategia de expansión y a la vez estar presente en todos los mercados. Por eso no cree que el valor pagado estuvo equivocado. Sin embargo manifiesta que el crecimiento de la densidad en la telefonía fija está estancada por la recesión económica y que este factor impedirá que la competencia se desarrolle, pues el poco tráfico de esas líneas hace que no sean rentables para ninguna empresa.

**El pago de los 2,002 millones de dólares** debía realizarse en la Fecha de Cierre, acordada para el 16 de mayo de 1994, luego de cumplir los intercambios de documentos legales señalados en las Bases, proceder a la firma de los Contratos y finalmente tomar el control de las empresas. Las Bases señalaron que el Estado debía recibir 1,391'426,908.91 millones de dólares por la venta de sus acciones. Los 610'752,289.09 millones de diferencia correspondían al incremento

de capital en CPTSA, según el Contrato de Suscripción, Emisión y Entrega de Acciones.

Para realizar el pago, las bases de la Subasta Pública y el Contrato antes señalado, establecen que el “comprador suscribirá las Nuevas Acciones y entregará a CPTSA el valor de suscripción de las mismas (el “valor de suscripción”), vía transmisión telegráfica de fondos inmediatamente disponibles a la cuenta que haya indicado CPTSA”. Los documentos obtenidos por la Comisión indicaban que los depósitos se habían realizado siguiendo esas instrucciones. Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 662 exige que se debe acreditar que se pagó a través del Sistema Financiero Nacional. Esta aparente contradicción nos llevó a solicitar a Telefónica del Perú que muestre a la Comisión los documentos pertinentes.

Con este fin, se interrogó a Telefónica en el mes de abril. La empresa entregó documentación del Banco Exterior de España, Sucursal Perú, donde declaraba que Telefónica Internacional de España había ordenado depositar en la cuenta corriente que mantenía Telefónica Perú S.A. el monto total de su compromiso, es decir los 2,002 millones de dólares. A su vez, esta empresa recibió instrucciones de CPTSA para que deposite los 610 millones de dólares en la cuenta corriente N° 101.WA-088447-000 que la empresa tenía en el Swiss Bank en Nueva York, en razón a la imposibilidad de los bancos nacionales de redituar convenientemente por ese depósito. Este Banco, envió a la CPTSA, el día 16 de mayo de 1994, un fax codificado acreditando haber recibido el depósito de los 610 millones de dólares.

De otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas dio instrucciones para que se depositen los fondos que le correspondían al Estado en una cuenta del Tesoro Público en Nueva York. El BCR confirma este depósito al recibir un fax codificado que remite Miss Helen Cuevas – Vice President de la Oficina de Nueva York de la Union Bank of Switzerland (UBS), dirigido al señor Gonzalo Iparraguirre, funcionario de Banco Central de Reserva, confirmando que el EXTEBANDES de esa ciudad había efectuado el depósito por los 1,392 millones de dólares en el UBS, por encargo de su Sucursal en Lima, que a su vez había recibido tales indicaciones de telefónica Perú. Este fax es usado como soporte de la carta de fecha 16 de mayo de 1994, que el señor Jalilie dirige a Telefónica dando conformidad a esta operación.

En consecuencia, consideramos que la empresa ha cumplido con efectuar los pagos por las acciones del Estado en ambas empresas y lo ha realizado a través de una Institución financiera perteneciente al sistema Financiero Internacional.

### **El caso del retiro de los 610 millones de dólares de las cuentas de CPTSA**

La Comisión recibió información de que el día 17 de Mayo de 1994 se retiraron los 610 millones de dólares depositados el día anterior en dos operaciones. La primera con Nota de Cargo No. 003925, afectando la Cuenta Corriente N° 101–WA–088447–000 del Swiss Bank por USA \$ 305'000,000 a favor de ABN –

A M R O Bank of N.Y. abonándose a la Cuenta Corriente No. 661001069341. La segunda a través de la Nota de Cargo No. 003926, afectando la misma cuenta del Swiss Bank N° 101 –WA – 088447 – 000 por USA \$ 305'752,289.00 a favor del Banco Exterior de España S.A. abonándose a la Cuenta Corriente No. 5040 – 04914.

En la fecha indicada, era Presidente del Directorio el señor Antonio Paucar razón por la que fue interrogado por la Comisión respecto a esas operaciones. Producido el mismo, manifestó que recordaba vagamente la operación pero que no disponía de información al respecto pues se había retirado de la empresa hace cinco años. Las preguntas fueron trasladadas a Telefónica del Perú, que confirmó la veracidad de las operaciones y las justificó manifestando que se habían realizado para rentabilizar mejor los fondos de la empresa hasta que se pusiera en marcha el Plan de expansión.

Para verificar que las cuentas receptoras pertenecían a la empresa, fue necesario interrogar al ex auditor de los Estados Financieros de CPTSA por el año 1994. Por esa razón se citó al señor Jorge Medina Mendez, socio de Coleridge y Asociados, que fue el Contador Público que firmó el Dictamen de Auditoría. En el interrogatorio se revisaron los estados Financieros de la empresa y se puso constatar que la cuenta Caja y Bancos había recibido ingresos considerables por concepto de ganancias financieras.

En conclusión, se verificó que el retiro de los fondos en cuestión se realizó para obtener mayor rentabilidad y que los intereses de los mismos fueron ingresados a las cuentas de la empresa. Finalmente, se constató que la empresa invirtió esos fondos en los años siguientes para financiar el Programa de expansión.

**Cuadro 9:**  
**RESUMEN LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES**  
**(1992 – 1994)**

SITUACIÓN ANTERIOR	REFORMAS	RESULTADO a 1994	REGULACIÓN Y CONTROL DEL ESTADO	
<p>-CPTSA empresa mixta, monopolio telefonía fija en Lima. (TFL) Estado detenta el 20% del capital social</p> <p>-ENTEL es estatal, provee servicios LDN y LDI en provincias, telex, telegrafía, satélite, y telefonía rural.</p> <p>-Tele 2000 en celulares en Lima con operaciones en pleno lanzamiento.</p> <p>-Baja cobertura, 2.6 a 2.94 lín./100 habitantes mala calidad del servicio, largo tiempo de espera y alto costo para instalar líneas.</p> <p>- Alto costo del servicio para LDN y LDI, mientras que el servicio local estaba subsidiado.</p> <p>- No había competencia en LDI, usada mayormente por empresas</p> <p>- Carencia de programas de inversión por falta de confianza, interferencias políticas, desinterés en su financiamiento por rentabilidad incierta</p> <p>- Inestabilidad política e hiperinflación atrasaron programas de inversión.</p>	<p>-Ley de Privatización: reduce rol del Estado. Sector privado desarrolla actividades productivas y los servicios.</p> <p>- Estado es promotor y regulador de la inversión privada, y establece mecanismos para evitar competencia desleal.</p> <p>-Ley Telecomunicación., abre inversión privada, y libre competencia.</p> <p>-Creación de OSIPTEL y FITEL (rural)</p> <p>-Elimina la propiedad del Estado en el Sector.</p> <p>-Concesión exclusiva de los servicios públicos de TFL, LDN, LDI a cambio de expansión red local y provincial, programa de cumplimiento forzoso.</p> <p>-Modelo de privatización con integración vertical de los servicios posibles en telecomunicaciones.</p> <p>- Programa de inversión para garantizar expansión de servicios concesionados.</p> <p>- Tarifas de TFL y LD por canastas garantizadas por precios tope durante la exclusividad.</p> <p>- Obligación incorporar tecnología moderna, dar servicio de calidad según parámetros establecidos.</p> <p><u>Metas al '98:</u> Expansión líneas: 1.1' con espera de 4 meses máximo para el 80% de las solicitudes Densidad: 6.8 % Teléf. Públicos: 19,000 Calidad: 37% fallas, Llamada completa: 60%</p>	<p>-Telefónica Perú, propiedad de TISA, compra en subasta internacional las acciones del Estado en el capital social de CPTSA (20% y después sube al 35%) y ENTEL (35%), por un total 2,002' US \$.</p> <p>- El Estado recibe 1,391' \$ y el saldo de 611' \$ va como aumento de capital en CPT para expansión de la red.</p> <p>- Concesión del mercado en monopolio para TFL, LDN y LDI con balanceo tarifario intocable hasta 1999.</p> <p>-Contrato ley de Concesión por 20 años, estabilidad tributaria, arbitraje en caso discrepancias con OSIPTEL</p> <p>-Apertura del mercado después del período de competencia restringida según condiciones reguladas por ley a cargo de Osiptel.</p> <p>-No se garantiza la rentabilidad de las inversiones de las nuevas operadoras durante la apertura: porque no se fija con anticipación la tasa de interconexión con Telefónica del Perú.</p> <p>- Interconexión obligatoria con los nuevos operadores</p>	<p style="text-align: center;"><b>MTCV y C</b></p> <p>- Fija políticas y controla resultados.</p> <p>-Administra espectro radio eléctrico y las frecuencias.</p> <p>- Otorga o revoca concesiones, autorizaciones, permisos, etc.</p> <p>- Aprueba especificaciones técnicas de equipos y su homologación</p> <p>- Propone Plan Nacional de Telecomunicaciones para su aprobación por el Gobierno.</p> <p>- Administra los derechos, tasas y cánones radio eléctricos</p> <p>- Delegar sus atribuciones y facultades en Osiptel.</p>	<p style="text-align: center;"><u>OSIPTEL</u></p> <p>- Promueve la inversión privada en el sector</p> <p>- Mantiene y promueve la libre y leal competencia</p> <p>- Establece la política de interconexión del sector.</p> <p>- Fija las tarifas de los servicios públicos y establece la reglas para su correcta aplicación.</p> <p>- Vigilar cumplimiento de compromisos de los concesionarios de servicios públicos.</p> <p>- Garantiza la calidad y eficiencia del servicio al usuario.</p> <p>- Resuelve controversias por la vía administrativa</p> <p>- Fija las políticas de tratamiento de los reclamos de usuarios.</p> <p>- Asesora al MTCVC en el otorgamiento de nuevas Concesiones y Licencias.</p> <p>- Administra el FITEL</p> <p>- Asegura la normalización y aprobación de los equipos y aparatos de telecomunicacione</p>

**Fuente:** Libro Blanco, Informe final  
**Elaboración:** CIDEF

## **4. HECHOS Y PROTAGONISTAS DE LA POST PRIVATIZACIÓN (1994-2001)**

### **4.1. OSIPTEL y el periodo de concurrencia limitada (1994 – 1998)**

#### **4.1.1. El Modelo de Regulación**

El nacimiento de OSIPTEL se produjo en medio de la fiebre privatizadora que sacudió al Perú durante buena parte de los noventa. En efecto, las experiencias de otros países habían demostrado a los consultores extranjeros miembros del consorcio contratado por el CEPRI–Telecom., que toda privatización acompañada de una concesión monopólica requería, de una institución que regulara ese tipo de mercado.

Veremos que este proceso dio frutos que no siempre respetaron los intereses nacionales y que mas bien, sirvió para prolongar condiciones operativas y de rentabilidad que de una manera u otra buscaban reproducir las condiciones privilegiadas iniciales otorgadas por el CEPRI en beneficio de Telefónica del Perú y en perjuicio de los usuarios y del Estado.

La institución reguladora fue creada pensando que su rol, convenientemente delimitado, serviría para corregir ciertos excesos de la empresa dominante, frente a los compromisos que asumiría para ganar la concesión. El diseño de sus funciones y alcance de sus atribuciones estuvo a cargo de los consultores internacionales. Este diseño se realizó en medio del proceso de negociación con las operadoras internacionales que pugnaban por hacer cristalizar en los contratos y en las bases de la subasta, las condiciones que exigían para invertir en el país.

¿Qué exigían estas empresas respecto al regulador?. Una respuesta que no estaría lejos de la realidad de ese entonces, indicaría que lo aceptaban como un mal necesario. Pero no querían que tuviera poderes omnímodos, al punto que hiciera peligrar su estabilidad operativa y su inversión. Una expresión de ese interés en mantener bajo control al regulador, se puede constatar en la escalada de exigencias que los postores precalificados presentaron al CEPRI, para participar en este negocio y que luego toman forma en el tenor de los contratos de concesión que se firmaron antes de la subasta.

El conjunto de estas exigencias queda plasmado en los dispositivos legales y en los contratos, especialmente en el de concesión, que otorgan al operador la capacidad de veto frente a cualquier decisión del regulador que según ese operador, atente contra sus intereses o quebrante lo acordado en los contratos. Su arma final es el arbitraje cuyas consecuencias posibles han sido delineadas anteriormente .

Las normas no proveen al regulador de toda la información y de todos los poderes necesarios y suficientes para que pueda ejercer efectivamente un rol dirigente en el mercado y de esa manera guiar su evolución. Es decir, el regulador carece de información suficiente para cumplir con eficiencia su labor. Así, se desprende de la

legislación y sobre todo de los contratos de concesión que hubo una intencionalidad para evitar que la regulación - entendida ésta objetivamente, como un esfuerzo del Estado para llevar al mercado a condiciones operativas donde se desarrolle la libre competencia - cambie las condiciones privilegiadas que gozaba la operadora, por otras condiciones que formarían el contexto dentro del cuál se desenvolverían las nuevas empresas.

De esta situación se puede deducir que el desarrollo institucional de OSIPTEL nació y evolucionó dentro de los límites que el interés de la operadora dominante precisó. Primero en la legislación donde se puede constatar que no cuenta con los poderes de intervención requeridos por la situación a resolver, y luego, durante la ejecución del contrato, donde veremos que las insuficiencias congénitas de esta Institución y el contexto donde se desenvuelve, impedirán que juegue el rol que se esperaba de ella.

Después de su fundación en julio de 1993, OSIPTEL nació como una institución con autonomía funcional, financiera, administrativa y técnica, que se desarrolló en un marco regulatorio adecuado pero que quedó desvirtuado frente a los poderes que ganó Telefónica del Perú en los contratos de concesión. Finalmente, la política de neutralidad que pretendió mantener como órgano regulador del mercado frente al gigante monopólico favoreció a la empresa.

En efecto, durante el período del monopolio (1994–1998), Osipitel supervisó en forma débil y limitada el cumplimiento por parte de la operadora de las obligaciones establecidas en el contrato de concesión, pero terminó siendo influido por ésta, puesto que carecía de la autonomía política necesaria, de la capacidad tecnológica y de gestión y en fin, de la información indispensable para exigir el cumplimiento cabal de las obligaciones asumidas por la empresa en los contratos de concesión.

Por su lado, Telefónica del Perú desarrolló su estrategia durante la etapa del monopolio (1994–1998), exigiendo mayores seguridades para rentabilizar su inversión y para cumplir sus compromisos. Así, Telefónica minimizó sus esfuerzos financieros y exacerbó las condiciones operativas, “adecuando” la situación laboral, y tomando posición en todos los mercados posibles aprovechando su condición hegemónica.

Este despliegue simultáneo debilitó en forma progresiva a Osipitel, especialmente con las controversias que Telefónica del Perú puso sistemáticamente a toda decisión de Osipitel que no la favoreciera. Así, ésta terminó actuando a favor de sus intereses, no sólo en el control del contrato de concesión, sino también en la creación de las condiciones legales y normativas para abrir el mercado a la competencia.

Durante el período de concurrencia limitada, se dictaron muchas disposiciones normativas por parte de OSIPTEL, tanto a nivel del consejo directivo, como de la presidencia, de la gerencia general, del Tribunal Administrativo de solución de reclamos de los usuarios y del cuerpo colegiado, este último creado para resolver

las controversias entre empresas que actúan en el mercado de la telecomunicaciones.

El cuadro 9 presenta la estadística de las principales decisiones tomadas durante el período en análisis. Se puede constatar que por su número y variedad de temas, ha resultado sumamente difícil y complicado conocer todos los casos. Esta investigación se limitará a tratar aquellos temas que por su magnitud o impacto en la economía de los usuarios merecen ser examinados.

**Cuadro 10: Resoluciones de Osiptel, 1994-1998**

<b>Año</b>	<b><u>Resoluciones del Consejo Directivo</u></b>	<b><u>Resoluciones de la Gerencia General</u></b>	<b><u>Resoluciones de la Presidencia</u></b>
94	9	3	2
95	17	9	9
96	23	22	69
97	35	24	96
98	25	32	120
<b>Totales</b>	<b>109</b>	<b>90</b>	<b>296</b>

**Fuente:** Memorias de Osiptel, varios años; página web

**Elaboración:** CIDEF

La división de responsabilidades en la regulación del mercado es compartida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que se encarga de la política sectorial y las regulaciones técnicas, mientras que OSIPTEL regula el mercado y promueve la competencia.

Las funciones del MTC tienen como finalidad establecer los fines y estrategia de desarrollo del sector, se ocupa de lo técnico - político que está descrito en la ley de Telecomunicaciones. Entre las funciones principales están las siguientes:

1. Formula la política y controla su ejecución
2. Formula, propone y supervisa el plan nacional de Telecomunicaciones y Reglamentos
3. Otorga y revoca Concesiones, Licencias, Autorizaciones y Permisos
4. Fija la política y negocia acuerdos internacionales de Telecomunicaciones
5. Representa al Estado peruano ante organismos internacionales
6. Elabora el plan de asignación de frecuencias
7. Administra y controla el espectro radio eléctrico
8. Lleva el Registro Nacional de Servicio de telecomunicaciones
9. Propone porcentajes para aplicarlos a los derechos, tasas y canon radioeléctrico
10. Determina las especificaciones técnicas para la homologación de equipos
11. Realiza Inspecciones y aplica sanciones
12. Delega facultades en el OSIPTEL

Por su lado Osiptel está focalizado en aspectos técnico – económico; sus funciones se encuentran en la ley de Telecomunicaciones y también en la de Desmonopolización progresiva. Ellas se pueden resumir del modo siguiente:

1. Promueve la inversión privada en el sector
2. Regula la interconexión (aspectos técnicos y económicos)
3. Mantiene y promueve la libre competencia
4. Regula tarifas servicios públicos y establece sus reglas de aplicación
5. Supervisa la calidad del servicio y los Contratos de Concesión
6. Provee información y asistencia al MTC
7. Regula el comportamiento de las concesionarias frente a los usuarios
8. Resuelve controversias entre operadores en competencia en el mercado
9. Asesora al MTC en el otorgamiento de licencias
10. Normalización y aprobación de los equipos de Telecomunicaciones.
11. Puede tomar las medidas correctivas que caen en el marco de su competencia.
12. Administra el FIDEL (pendiente)
13. Dicta resoluciones de regulación dentro marco legal y contratos concesión)
14. Regula los aspectos técnicos y las tarifas entre operadores.

#### **Cuadro 11: POTESTADES ESPECIFICAS DE OSIPTEL**

<p><b>Regulatoria y Normativa:</b> atribución exclusiva de dictar reglamentos, normas, mandatos, referidas a intereses, obligaciones o derechos de las empresas o usuarios</p> <p><b>Correctiva:</b> aplicación de medidas cautelares y/o correctivas que permitan asegurar el cumplimiento de futuras resoluciones o de corregir la conducta de los actores en el mercado</p> <p><b>Sancionadora:</b> imponer sanciones a las operadoras por el incumplimiento de normas relativas a los servicios públicos y obligaciones en los contratos de concesión</p> <p><b>Solución de Controversias:</b> arbitrar entre intereses contrapuestos desestimando o reconociendo el derecho invocado</p>
---

**Fuente:** Memoria Osiptel 1994, p. 53

Respecto al tema de la autonomía de su cuerpo directivo, desde su fundación hasta 1998, su composición muestra que se hicieron presentes diversos intereses políticos que luego marcarían el rumbo seguido por la institución. El más alto nivel político es ejercido por el presidente del consejo, que es nombrado directamente por el Presidente de la República. La participación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha sido constante y su representante ha jugado el rol de Vicepresidente. También el Ministerio de Economía y Finanzas ha mantenido un portavoz en el consejo.



Por el lado no gubernamental, se constata la presencia de sectores involucrados en las telecomunicaciones. Así destaca la presencia de un delegado de las empresas concesionarias de servicios portadores, que en este caso, por efecto de la privatización, provendría necesariamente de Telefónica del Perú. Acompaña a este sector, el delegado de las empresas concesionarias de servicios públicos finales, que estuvo vacante hasta el último trimestre de 1996. Finalmente, los usuarios tuvieron un representante que duró hasta fines de 1998.

En consideración a lo expuesto, la autonomía funcional de OSIPTEL es relativa. La intervención del Presidente de la República y de otros Ministros en la orientación y toma de decisiones de la institución podría haberse dado en determinados momentos críticos para el negocio de la empresa. Por ejemplo cuando en el año 1998 se negociaron las modificaciones de la tarificación y se acordó el adelanto de la apertura del mercado. Durante ese año, se ha encontrado al señor Antonio Paucar Carbajal como Ministro de Transportes y Comunicaciones, cargo al que accedió cuando era director de Telefónica del Perú. Dicho funcionario fue compañero de clases durante la etapa escolar del Presidente Alberto Fujimori, quien le confió diversos cargos durante su mandato.

Es evidente pues, que esta institución ha sufrido la influencia del más alto nivel del gobierno, que estaba interesado en demostrar que el modelo de privatización y de regulación era viable y que la empresa concesionaria encontraría en la ejecución de la expansión una institución autónoma y autosuficiente de manera que el control de la ejecución del contrato de concesión se realice sin mayores problemas. Por su parte Telefónica del Perú vio satisfechas sus aspiraciones de participar en su propio control, pues desde su nacimiento se aprobó para ella un asiento en el Consejo Directivo. Fue pues, durante el período monopólico juez y parte en la regulación.

De otro lado, OSIPTEL nació con suficiente autonomía económica como para abordar su desarrollo institucional sin mayores problemas de recursos financieros, especialmente en la contratación de recursos humanos competentes y experimentados. La ley le otorgó el 0.5% de los Ingresos totales de todas las empresas del sector, entre las que evidentemente Telefónica del Perú era la más importante.

La autonomía administrativa y funcional le fue otorgada por la ley, al caracterizarla como una institución descentralizada, que reportaba a la Presidencia del Consejo de Ministros, con una organización y funciones regidas por las normas del derecho público interno, mientras que su manejo económico era regido por las normas del sector privado.

Por el lado de la autonomía técnica, esta institución ha debido pasar por las etapas necesarias para formar un equipo de profesionales en Telecomunicaciones con suficiente experiencia en las modernas tecnologías de manejo del espectro, redes y centrales digitales, tecnología inalámbrica, con conocimientos de la

evolución de los productos del sector y su aplicabilidad en el país. Dado el estado de atraso tecnológico del sector antes de la privatización, este aspecto del desarrollo institucional de OSIPTEL ha sido parcialmente superado, hecho que se ha visto entorpecido por las reiteradas negativas de Telefónica del Perú de proporcionar la información solicitada por el organismo regulador.

Por su lado, los recursos humanos son fundamentales para que el regulador cuente con un equipo capaz de superar las dificultades de operar en un contexto ampliamente dominado por una gran empresa monopólica. El cuadro 11 muestra la evolución del personal de Osiptel.

**Cuadro 12**  
**Evolución del Personal de Osiptel**

<b>Concepto</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>2000</b>
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>70</b>	<b>107</b>	<b>124</b>	<b>126</b>	<b>142</b>	<b>121</b>
<b>%Profesional</b>	<b>93</b>	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>69</b>	<b>67</b>		<b>95</b>
<b>% Postgrado</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>13</b>		<b>21</b>
<b>% &lt; a 30 años</b>	<b>37</b>		<b>44</b>	<b>31</b>	<b>45</b>		<b>33</b>
<b>% femenino</b>	<b>37</b>		<b>46</b>		<b>45</b>		
<b>economistas</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>14</b>				
<b>Abogados</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>25</b>				
<b>Ingenieros</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>31</b>				
<b>Edad promed</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>34</b>		<b>36</b>
<b>En planilla</b>	<b>0</b>	<b>35</b>	<b>51</b>	<b>51</b>			

**Fuente:** Memorias de Osiptel, varios años

**Elaboración:** CIDEF

Se observa que la participación de profesionales y técnicos disminuye y que los economistas y abogados toman mayor importancia en la planilla. Esto expresaría la necesidad de justificar las decisiones en base a consideraciones legales acompañadas de argumentaciones económicas. El aspecto técnico es visto más como algo operativo aplicable a la supervisión de instalaciones, que por ser estables y no poderse inspeccionar a profundidad por actitud de la concesionaria, requieren de menos personal.

Menos de la mitad del personal es incluido en la planilla. Las diversas modalidades de contratación empleadas han creado un clima de inseguridad entre el personal, que busca otros lugares donde desarrollar sus potencialidades. Esta situación atenta contra la eficiencia de la regulación y contribuye a la enorme influencia de Telefónica del Perú sobre Osiptel.

De otro lado, se ha constatado el esfuerzo de la institución en lograr una capacitación en la tecnología usada por Telefónica del Perú y también en todo lo relacionado con las experiencias de regulación en otras partes del mundo.

En resumen:

- Un régimen laboral y salarial especial y sin las limitaciones del sector público para atraer especialistas
- Hay poco personal especializado y actualizado, la información técnica está atrasada respecto a la que dispone la operadora, el equipamiento no es similar al de la operadora. Esto le impide supervisar y verificar el cumplimiento de normas técnicas, de interconexión, de homologación, etc. Todo ello debilita al Regulador en el cumplimiento de sus funciones
- La institución cuenta con pocos recursos y experiencia en regular el mercado entre empresas operadoras; sus conocimientos tecnológicos y de mercadeo son relativamente atrasados; las presiones políticas determinan demora o abstención del regulador en la solución de conflictos entre empresas. Por ello no se atendieron oportuna y correctamente muchas de las quejas y denuncias presentadas contra Telefónica del Perú.
- Es evidente que la política de personal seguida dificulta retener altos funcionarios que pasan a ser contratados por Telefónica del Perú con mejores sueldos, estatus y que le llevan experiencia e información privilegiada. Así, existen casos de importantes funcionarios que han transitado desde importantes posiciones en el regulador a trabajar en el regulado.

En este contexto, los principales problemas que debe enfrentar la institución son:

- Interconexiones entre redes y servicios o entre redes solamente?, tiene que ver con interpretación que se tome sobre la definición de servicios y/o sistemas portadores
- Dificultad para verificar o supervisar igual acceso a la interconexión (limitaciones de la supervisión de calidad de OSIPTEL)
- Dificultad para verificar igualdad de condiciones de interconexión de otros operadores por confidencialidad y secreto comercial entre empresas
- Multas diminutas frente al tamaño de los negocios
- Cambios tecnológicos pueden hacer obsoleta la clasificación de los servicios y las tendencias a la integración vertical de los servicios también. Generalización de la tecnología abre mas competencia (difusión del conocimiento)
- Regulación neutra en la apertura favorece a la operadora dominante: Hasta 1998 preparar camino para facilitar competencia no parece haber sido el objetivo principal, haber dado 5 años de monopolio hace muy fuerte a la empresa concesionaria en todos los segmentos del mercado

Se presentan a continuación los principales hechos que han debilitado el poder de la institución para regular eficientemente el mercado de la Telecomunicaciones

La tarificación de unos pocos servicios impidió que Osiptel pudiera verificar los posibles subsidios cruzados en una empresa con integración vertical (varias líneas de servicios) La no disponibilidad de información básica de costos, existe una

asimetría de información en el mercado, debilita el poder de la Reguladora para fijar tarifas pertinentes conforme a la ley

Existe una ambigüedad en la ley al permitir el benchmark lo que debilita la exigencia de OSIPTEL respecto a la información de costos, y esto a su vez, fortalece el poder de Telefónica del Perú para negarse a dar la información exactamente como se requirió.

La complejidad tecnológica y evolución rápida de esta y la aparición de grandes operadoras globalizadas hacen progresivamente débil y dependiente de esa tecnología a OSIPTEL que no está en la punta de la Investigación y Desarrollo tecnológico, y por lo tanto recibe este conocimiento con atraso.

El arbitraje y luego la vía judicial abren las puertas a Telefónica del Perú para cuestionar las decisiones de OSIPTEL, así se genera una inoperancia en la institución por temor a continuos enfrentamientos que debilitan la imagen y autoridad de OSIPTEL .

Por otro lado, un mercado con monopolio integrado verticalmente auto genera un comportamiento contrario a la competencia por la posición dominante de éste en el mercado.

El bajo monto y el procedimiento para la aplicación de las penalidades debilitan poder de OSIPTEL frente a Telefónica del Perú . Este sistema de penalidades se relativiza aún mas al existir una segunda instancia en la vía judicial: la consecuencia es un regulador con temor de aplicar sanciones; la empresa la obliga a discutir sus posiciones en otras instancias, le ocasiona pérdida de tiempo, de recursos.

La influencia directa del Presidente de la República podría haber sido un factor importante en el comportamiento de la institución, pues el Presidente del Consejo Directivo fue designado por él.

Finalmente, OSIPTEL no puede fijar las tarifas porque el contrato sólo le da la facultad de regular, además no tiene datos de costos, de tráfico, sólo puede comparar con otras empresas y aplicar un factor de productividad que puede y ha sido cuestionado por la empresa.

#### **4.1.2. Supervisión de las metas del Contrato de Concesión**

- Lograr el acceso al servicio público de telecomunicaciones de la población peruana
- Fortalecer al desarrollo de las telecomunicaciones, como un instrumento de pacificación, integración y afianzamiento de la conciencia nacional
- Desarrolla y moderniza el servicio público de telecomunicaciones del Perú, de acuerdo con los requisitos de expansión de la red y con los requisitos relativos al establecimiento y operación de teléfonos públicos, particularmente en zonas alejadas y en áreas rurales

- Mejorar el servicio público de telecomunicaciones de acuerdo con los requisitos de calidad del servicio
- Rebalancear las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones con el objeto de lograr orientación a costos
- Asegurar la prestación del servicio público de telecomunicaciones de acuerdo con los principios de leal competencia, calidad del servicio, neutralidad, igualdad de acceso y protección del secreto de las telecomunicaciones

#### a. Metas del Plan de expansión

**Cuadro 13: METAS DE EXPANSIÓN Y MODERNIZACIÓN**

<b>PLAN PARA CPT</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>TOTAL</b>
Instalación de líneas adicionales	65000	84000	105000	126000	26000	506000
Sustitución de líneas instaladas	15000	20000	30000	30000	30000	125000
Instalación de teléfonos públicos	1400	1400	1400	1400	1400	7000
<b>Total expansión y modernización</b>	<b>81400</b>	<b>105400</b>	<b>136400</b>	<b>157400</b>	<b>157400</b>	<b>638000</b>
Tiempo máximo de espera para conexión	80%	90%	95%	96%	97%	98%
	3 meses	2 meses	1 mes	20 días	10 días	5 días
<b>PLAN PARA ENTEL</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>TOTAL</b>
Instalación de líneas adicionales						
Región Norte	10250	19630	38661	46429	46429	161399
Región Oriente	0	1587	7548	9064	9064	27263
-    Región Centro	16000	19070	31247	37524	37524	141365
-    Región Sur	12750	15712	33544	40283	40283	142573
<b>Sub total líneas adicionales</b>	<b>39000</b>	<b>56000</b>	<b>111000</b>	<b>133300</b>	<b>133300</b>	<b>472600</b>
Sustitución líneas instaladas	5000	10000	20000	20000	20000	75000
Instalación de teléfonos públicos	700	2100	3000	3100	3100	12000
<b>Total expansión y modernización</b>	<b>44700</b>	<b>68100</b>	<b>134000</b>	<b>156400</b>	<b>156400</b>	<b>559600</b>
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Tiempo máximo de espera para conexión</b>	80%	90%	95%	96%	97%	98%
	3 meses	2 meses	1 mes	20 días	10 días	5 días

Fuente: Memoria Osiptel 1994, p.41

Al momento de iniciarse la apertura del mercado en agosto de 1998, se habían instalado 1'959,000 líneas, se redujo el tiempo de espera para la instalación de un línea de 118 meses a 45 días. El número de teléfonos públicos pasó de cuatro mil a más de cuarenta mil. Se han sustituido 212 centrales manuales por digitales y la digitalización de la red en telefonía fija llegó al 89.77 %. En cuanto a la telefonía rural, se instalaron teléfonos en 1,658 centros poblados rurales.

Por lo tanto, se puede concluir que se cumplieron las metas señaladas en el contrato con un año de anticipación.

## b. Control del rebalanceo tarifario

Antes de entrar al estudio del tema, es necesario conocer la clasificación tarifaria de los servicios públicos de telecomunicaciones, para saber en qué contexto se sitúa el rebalanceo tarifario. A continuación el cuadro 13 presenta el Sistema Tarifario

**Cuadro 14: SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOM. SISTEMA TARIFARIO**

Categoría I	Canasta A	Renta mensual residencial Renta mensual comercial Llamadas telefónicas locales Llamadas telefónicas de LDN Llamadas telefónicas de LDI	Tarifas promedio ponderadas
	Canasta B	Cargo único de instal. Residencial Cargo único de instal. comercial	Tarifas mayores
Categoría II		Telefonía fija local en áreas rurales Llamadas telefónicas desde teléfonos públicos Telefonía celular Buscapersonas Otros servicios móviles basados en tecnología de radio Arrendamiento de líneas Televisión por cable Telex Conmutación para transmisión de datos Servicios telefónicos suplementarios Otros	Tarifas máximas fijas

**Fuente:** Memoria Osiptel, 1995

**Elaboración:** CIDEF

En el cuadro 14 se observa que sólo una parte de los servicios públicos de la telecomunicaciones de encuentra dentro de Rebalanceo Tarifario. Se trata de los servicios comprendidos en la Canasta "A" cuyo control se estableció a través de las tarifas promedio ponderadas, que debe incluir las diversas variantes tarifarias, como las promociones, tarifas según horarios, tráfico, etc. Las Tarifas de la Canasta "B", son las llamadas tarifas mayores en el contrato y comprende las tarifas por obtener la instalación de una nueva línea telefónica, tanto para el servicio residencial como para el servicio comercial.

El rebalanceo tarifario es el aspecto más cuestionado del Contrato y ha sido motivo de muchas controversias en la opinión pública, pero sobre todo, por parte de los usuarios residenciales que se han quejado de la continua alza de las tarifas telefónicas. Como ya se señaló en la parte anterior del informe, este rebalanceo fue previsto como condición básica para que los operadores internacionales inviertan en el país. En esa medida, es un parámetro fijo que Osiptel no podía cambiar.

Se presenta continuación el Programa de Rebalanceo Tarifario que se incluyó en los Anexos 3 y 4 del Contrato para las Canastas "A" y "B".

### Cuadro 15: TARIFAS TOPES DE REBALANCEO

<b>SERVICIOS DE CANASTA "A"</b>						
<b>TARIFA PROMEDIO PONDERADA</b>						
<b>(Nuevos S/. de febrero, 1994)</b>						
<b>Servicios</b>	<b>Feb. 94</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Conexión de SERVICIO DE TELEFONO FIJO LOCAL renta mensual (Residencial)	8.00	10.97	14.06	18.64	25.29	31.93
Conexión de SERVICIO DE TELEFONO FIJO LOCAL Renta mensual (Comercial)	18.00	21.80	25.99	29.43	30.52	31.93
44 Llamadas telefónicas LOCALES (por llamada)	0.151	0.144	0.140	0.135	0.128	0.120
LLAMADAS TELEFÓNICAS DE LDN (por minuto)	0.605	0.575	0.519	0.458	0.416	0.371
LLAMADAS TELEFÓNICAS INTERNACIONALES (por minuto)	3.934	3.532	3.205	2.834	2.398	2.035
<b>CANASTA "B"</b>						
<b>ESTABLECIMIENTO DE UNA CONEXIÓN</b>						
<b>SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA LOCAL</b>						
Residencial	924.00	798.00	672.00	546.00	420.00	
Comercial	1,848.00	1,428.00	1,092.00	756.00	420.00	

Fuente : Contrato de Concesión CPT, Anexo 3 y Anexo 4

Según el Contrato, todas estas tarifas debían ser ajustadas trimestralmente de acuerdo al índice de costos, definido como la variación del Índice de los precios al consumidor de Lima Metropolitana que publica el INEI. El contrato estableció un procedimiento que debía seguir Telefónica del Perú para estos ajustes. También se indicaron los límites de tolerancia para el control de los promedios ponderados, se estableció que no podían ser mayores en más del 5% ni inferiores en menos del 15% a las tarifas tope de rebalanceo expresadas en soles de febrero de 1994. La ejecución del contrato permitió a Telefónica del Perú solicitar por lo menos dieciséis ajustes tarifarios entre 1994 y 1998 en ambas canastas.

Hemos revisado las memorias anuales de Osiptel y en ninguna se muestra el resultado de la supervisión realizadas por el Osiptel para la comparación entre los promedios ponderados establecidos y los que resultaron en cada trimestre. No se ve una demostración de los resultados de esas supervisiones, pues las cifras

deben contener necesariamente las desviaciones encontradas en cada uno de los componentes de las canastas<sup>1</sup>.

Por lo tanto, no queda claro qué información de tráfico se usó y si se ha incluido el que proviene de las llamadas de teléfonos fijos a los celulares en las llamadas locales. Es decir, no se conoce la distribución de los pesos de cada componente en el tiempo. La información explica la aplicación de los Índices de precios al consumidor.

En consecuencia, Osiptel no ha seguido un procedimiento transparente en esta materia, pues no ha demostrado que ella, como Institución encargada de supervisar las tarifas ha cumplido con su función e informado a la población con el detalle que el tema merece.

### **c. Información de costos y contabilidad separada**

La integración vertical de la empresa concesionaria, si bien la beneficia en cuanto a costos, también puede dar origen a subsidios cruzados entre los servicios concesionados y con los otros los otros servicios que presta en el mercado libre. Este es el fundamento por el cual se exige a la empresa, el establecimiento del sistema de contabilidad separada, conforme lo señala el artículo 37 de la Ley de telecomunicaciones, para las empresas que prestan dos o más servicios de telecomunicaciones en forma simultánea. Su objetivo era claro y de la mayor importancia puesto que se trata de detectar si existen o no tales subsidios cruzados. Ello permitiría supervisar que los cargos por la interconexión no sean discriminatorios y que exista neutralidad entre las operadoras de los servicios. Telefónica del Perú, aceptó esta obligación en el contrato, en la cláusula 8.13 de sus contratos de concesión se acuerda:

a. Telefónica del Perú debe presentar al Osiptel, hasta mayo de 1995, una propuesta para implementar un sistema contable que permita el registro de las inversiones efectuadas, gastos e ingresos de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en el Perú y los requisitos del artículo 37 de la Ley de Telecomunicaciones. Por su parte, Osiptel debe dar respuesta dentro de los tres meses posteriores, pudiendo solicitar modificaciones u ordenar la adopción de otro sistema contable dentro de un período razonable, pero en ningún caso después de junio de 1997.

b. Se establece una salida legal para el caso que Telefónica del Perú no cumpla con esta obligación o que el sistema contable logre llegar a los objetivos del artículo 37 de la Ley de Telecomunicaciones . Y si Osiptel lo estime necesario y apropiado para garantizar el cumplimiento de dicho artículo o para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Cláusula 9 siguiente del Contrato, éste podrá disponer que Telefónica del Perú preste ciertos servicios de telecomunicaciones a través de una o más divisiones separadas, o de una sucursal o subsidiaria.

---

<sup>1</sup> Memoria 1998, páginas 35 a 37



Osiptel pidió información de las siguientes líneas de negocios, que Telefónica del Perú entregó parcialmente porque cuestionó el sistema de costos usado por el Regulador:

1. Acceso: Instalación de servicio.
2. Acceso: Renta.
3. Llamadas Locales.
4. Llamadas de Larga Distancia Nacional.
5. Llamadas de Larga Distancia Internacional.
6. Telefonía Celular.
7. Suministro de Equipos.
8. Servicios Portadores a Terceros: Interconexión.
9. Servicios Portadores a Terceros: Arrendamiento de Circuitos.
10. Otros.

Es decir se permite la reestructuración de Telefónica del Perú, si esta no cumple con una obligación fundamental del Contrato. Es el caso que se ha producido el incumplimiento de la obligación y se ha implementado la salida prevista en el Contrato, lo que favorece a todas luces a la empresa, la que según lo manifestado por el señor José Ramón Vela, Director Gerente General de Telefónica del Perú, durante el interrogatorio realizada en el CIDEF, ha obedecido también a una decisión tomada por la Casa Matriz porque le interesa maximizar su rentabilidad global y ello no necesariamente significará un beneficio para el país.

La situación acordada en el contrato es un ejemplo del poder ganado por Telefónica del Perú, lo que debilita el rol regulador de Osiptel, y por sobre todo, le ha impedido contar oportunamente con la información de costos que provee la Contabilidad separada, para detectar la posible existencia de subsidios cruzados practicados por la empresa.

Además, la escisión de la empresa destruye las economías de escala que ganó cuando se produjo la fusión de CPTSA con ENTEL, lo que en el futuro, presionará los costos de los servicios concesionados hacia el alza, en un contexto incontrolable para el regulador. Se crea así un clima propicio para que el crecimiento de la productividad de la empresa disminuya y con ello, la empresa lograría que en el futuro no se le pueda aplicar un factor de corrección de las tarifas que acentúe la disminución de las tarifas en beneficio de los usuarios, principalmente de aquellos que usan los servicios de la telefonía fija, que no tiene competencia significativa hasta la fecha.

En resumen, el comportamiento de Telefónica del Perú ha debilitado a Osiptel. Gracias a las condiciones privilegiadas ganadas en los contratos de concesión, la empresa puede asumir una posición desafiante e incontrolable en su propio beneficio, con lo que configuraría a la vez, un incumplimiento de la Ley de Telecomunicaciones y del propio contrato que la obliga a colaborar con el Organismo Regulador en su buena marcha. De su parte, Osiptel no ha tenido la determinación ni el poder suficiente para imponer sus decisiones oportunamente,

ha demorado mucho tiempo en solucionar este problema y las multas resultan diminutas en comparación con los potenciales daños causados.

#### **4.1.3. La modificación en la tarifa local de tres minutos a un minuto**

Antes se cobraba en bloques de tres minutos. En 1998 se pasa a un sistema en que se cobra de minuto a minuto, pero se introduce un minuto adicional que se cobra tan pronto se efectúa la conexión. Este “derecho de conexión”, característico de los sistemas manuales, cuando la operadora representaba un costo fijo, desvirtúa el espíritu del cambio y, según nuestra evaluación, no reduce el costo para los usuarios, mas bien lo incrementa.

Este nuevo sistema castiga a aquellos que usan llamadas de corta duración en beneficio de los que se expanden en conversaciones más largas, que así diluyen este cargo inicial.

El análisis compara los valores que fueron reemplazados en las tablas “Tarifas Topes de Rebalanceo” de los Anexos a los Contratos de Concesión de 1994. En ambos casos estos valores están en Soles de 1994 y son exactamente los que aparecen tanto en los contratos de concesión como en el D.S. de modificación.

Hay que tener en cuenta que sobre esos valores Telefónica tenía la potestad de solicitar su ajuste a la inflación en periodos determinados. Es por ello que sería conveniente contrastar los resultados con un análisis de las tarifas ajustadas vigentes a la fecha del cambio. Para mayor precisión se requeriría contar con las estadísticas de tráfico y de ingresos de Telefónica o en su defecto con las auditorías de comprobación de las mismas cifras efectuadas por el Osiptel, si es que las tiene.

#### **Las cifras de los contratos de concesión**

En los contratos de concesión se fijaron las tarifas tope de los servicios de la canasta A para todo el periodo de concurrencia limitada, dentro de los cuales se encuentran las llamadas de telefonía local según la siguiente relación, de acuerdo a la escala establecida para las llamadas de tres minutos:

**Cuadro 16**  
**Tarifas de la canasta A (1994)**

Año	Nuevos Soles
Feb1994	0.151
1994	0.144
1995	0.140
1996	0.135
1996	0.128
1997	0.120

**Fuente:** Contrato de concesión

**Elaboración:** CIDEF

La Nota 1 aclara: “La facturación del servicio telefónico local está basada en la medición por llamada, las mismas que tienen una duración de hasta tres minutos para fines de facturación. Se consideran llamadas adicionales a los múltiplos de hasta 3 minutos en cada llamada efectuada. En su oportunidad el Osiptel determinará modificación de esta forma de facturación para ser remplazada por una facturación en base a minutos, en tal caso se efectuarán los ajustes tarifarios respectivos.”

El fin del periodo de Concurrencia Limitada estaba previsto para Agosto 1999, sin embargo, por haberse cumplido con los objetivos de dicho periodo, este plazo se acortó por un año. Justo antes de que se negociara este adelanto, el Osiptel dispuso la modificación a que lo facultaba la nota anterior.

La resolución del Consejo Directivo 003-98-CD/OSIPTTEL dispone, en su Artículo 2, que a partir de marzo de 1998 las tarifas tope del cuadro anterior sean reemplazadas por:

**Cuadro 17: NUEVAS TARIFAS PARA LA CANASTA A (1994)**

<b>Años</b>	<b>Tarifa Nuevos Soles</b>
1997	0.063
1998	0.059

**Fuente:** Contrato de concesión

**Elaboración:** CIDEF

La respectiva Nota aclara: “Las tarifas se aplican a los múltiplos de un (1) minuto en cada llamada efectuada. La mención de tarifas no incluye impuestos de ley.

Adicionalmente en el Artículo 3 dispone:

“ Autorizar a Telefónica del Perú S.A. el ajuste no proporcional de las tarifas por llamadas telefónicas locales en la forma siguiente:

**Cuadro 18: SERVICIO DE LLAMADA TELEFONICA LOCAL  
TARIFAS TOPE PROMEDIO PONDERADAS POR MINUTO<sup>(1)</sup>  
(NS FEBRERO, 1994)**

<b>Fecha efectiva</b>	<b>Tarifa</b>
01 de marzo de 1998	0,058
01 de junio de 1998	0,058
01 de setiembre de 1998	0,059
01 de diciembre de 1998	0,059

**Fuente:** Contrato de concesión

**Elaboración:** CIDEF

Este cuadro nos permite definir exactamente la tarifa en Diciembre de 1998, a soles de 1994, que empleamos en nuestra comparación.

La introducción del minuto adicional se dispone en el Artículo 4.

“ Aprobar la solicitud de Telefónica del Perú S.A. para que, a partir de la vigencia del sistema de facturación por minuto, aplique un cargo inicial por llamada equivalente a la tarifa por minuto en el horario que corresponda, así como para que incluya 60 minutos libres de pago, que corresponden, indistintamente, a minutos de comunicación y cargos iniciales por llamadas realizadas, los que serán considerados en el cálculo de las tarifas tope promedio ponderadas.”

### Comparación

En el cuadro 18 se efectúa una comparación entre las dos formas de aplicación de la tarifa empleando las tarifas tope de Diciembre de 1998 expresadas en Nuevos Soles de 1994, tal como se reemplazaron en los cuadros originales:

**Cuadro 19 : COMPARACIÓN ENTRE LAS TARIFAS**

<b>FACTURACION POR LLAMADA Y FACTURACION POR MINUTO</b>				
A Nuevos Soles de Febrero 1994				
Comparación de tarifas de Diciembre 1998				
	Por llamada		0.120	
	Por minuto		0.059	
	Minuto de conexión		0.059	
Duración de llamada minutos	Costo de la llamada		Diferencia al usuario N. Soles	Rebaja o Aumento %
	X llamada N. Soles	X minuto N. Soles		
1	0.120	0.118	-0.002	-1.67%
2	0.120	0.177	0.057	47.50%
3	0.120	0.236	0.116	96.67%
4	0.240	0.295	0.055	22.92%
5	0.240	0.354	0.114	47.50%
6	0.240	0.413	0.173	72.08%
7	0.360	0.472	0.112	31.11%
8	0.360	0.531	0.171	47.50%
9	0.350	0.590	0.240	68.57%
10	0.480	0.649	0.169	35.21%

**Fuente:** contrato de concesión

**Elaboración:** CIDEF

Como se puede apreciar del cuadro 18, sólo en el caso de las llamadas de un minuto o menos de duración se produce un ahorro para el usuario final de N.S. 0.002, lo que representa aproximadamente una rebaja de 1.7% sobre la forma

anterior de facturación, en todas las otras llamadas la diferencia es a favor de Telefónica.

Es conocido que la distribución de tráfico típica muestra una mayor frecuencia de las llamadas de tres minutos, si este fuera el caso se produce un beneficio de N.S. 0.116 para Telefónica o un incremento de casi 97% para el usuario final.

La única compensación para tan desmesurado aumento que figura en la Resolución serían los 60 minutos que se incluyen en la renta mensual. Estos minutos representan un monto equivalente a N.S. 3.54 mensual de “rebaja” compensatoria por este aumento. En todo caso esta compensación solamente afectaría a aquellos que hacen un uso restringido del teléfono.

Podemos mencionar que en muchas administraciones se considera una llamada válida solo la que tiene una duración mínima de dos o tres segundos, ya que está estadísticamente probado que llamadas de tan corta duración son en realidad intentos fallidos de comunicación. Como muestra en la antigua Entel ese periodo era de 6 segundos. Con el sistema implementado una comunicación de 1 segundo está incurso en el pago al equivalente de 2 minutos, uno por el de conexión y otro por el del redondeo a minutos de ese segundo.

Tanto Telefónica como el Osiptel han afirmado que existen otras variables que se deben tomar en cuenta al efectuar la comparación, incluyendo el efecto de haber extendido el área local a todo un departamento. Nosotros hemos efectuado una comparación directa, como la vería un abonado común y corriente.

El documento de trabajo en referencia es el número 80 de octubre de 1997, en el que se presenta la muestra, la metodología y los resultados alternativos para hacer el cambio. Se ha encontrado una sobre representación de las provincias en la muestra, que se ha realizado en un período especial del año, cual es el fin de año. Es conocido por los analistas de marketing, que en esos meses la población pasa progresivamente a un estado de euforia de consumo, que se traduce en compras más frecuentes y de mayor valor. El consumo de la telefonía pasa por los mismos momentos y por lo tanto, la validez de esta muestra es cuestionable.

El estudio también revela que Telefónica del Perú no aceptó cambios que alteren el equilibrio económico del contrato. Si bien es cierto, es un punto de vista respetable, el concepto debe valer para ambas partes. Se quiere decir con esto, que la ejecución del contrato ha pasado por períodos en los cuales Telefónica del Perú ha facturado en exceso de las cifras previstas en la proyección de la demanda que entregó el CEPRI. Sin embargo esos excesos, han alterado el equilibrio económico en favor de la empresa, pero no así para los usuarios.

Además, el documento no precisa por qué, cuándo y cómo se produce el agregado del minuto adicional, que no estaba incluido en el proyecto de resolución, “Modificación del Sistema de Facturación de Telefonía Local de tres minutos a un minuto” mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 23-97-CD/

Osiptel.. Aparentemente esta adición se habría producido durante las negociaciones finales con Telefónica del Perú.

Finalmente, el señor José Ramón Vela, Director Gerente General de Telefónica del Perú, afirmó en el interrogatorio de la CIDEF que de pasar la facturación al segundo significaría romper el equilibrio económico del contrato. Esto significaría reconocer que la tarificación al minuto está cobrando en exceso a los usuarios. Es decir, cobra más de lo que indica el consumo real. Por lo tanto, mantener la tarificación al minuto perjudica a los usuarios y debe ser cambiada al segundo, igual que los celulares. Telefónica del Perú dijo también que no hay limitación técnica para efectuarla y que la empresa exige el respeto del equilibrio económico contenido en el contrato.

Por su lado, Osiptel tuvo una sola oportunidad presente en la cláusula 9.04b del contrato para revisar o ajustar las tarifas de rebalanceo. Ese momento venció al finalizar el tercer año del período de concurrencia limitada cuando pudo reajustar las tarifas de manera que reflejen el consumo real.

## **Conclusiones**

De una comparación directa entre la tabla de tarifas de los contratos de concesión de 1994 y la misma tabla modificada con los valores de reemplazo que se aprueban con la Resolución de 1998, resulta que la modificación incrementa notablemente la tarifa al usuario final. No queda claro qué información sobre distribución de tráfico y llamadas locales de Telefónica empleó Osiptel para disponer esta modificación. Tampoco si dicha información fue auditada operativamente por parte de Osiptel. El impacto que esta medida ha tenido en los usuarios y en los ingresos de Telefónica, así como el efecto de los 60 minutos incluidos en la tarifa mensual, sólo puede evaluarse definitivamente a partir de la misma información ya mencionada.

Un análisis más profundo requiere buscar las relaciones de esta medida con el adelanto del periodo de apertura y la correspondiente negociación de las tarifas por tres años, que ocurriría tan sólo cinco meses después.

Llama la atención que en el ejercicio de una facultad propia del Osiptel, se exprese tan explícitamente en el Artículo 4 de la Resolución que fue Telefónica quien solicitó la modalidad del minuto adicional por conexión. Al menos sabemos a ciencia cierta quien lo solicitó y quién lo aprobó.

También preocupa que en la Memoria Anual del Osiptel para el año 1998, en la página 30 se manifieste que “Luego de considerar las observaciones y realizar un *benchmarking* en América Latina, Osiptel determinó que se combinaría el cobro de un cargo inicial, más una tarifa por el tráfico generado.”. En un proceso tan delicado se debió trabajar exclusivamente sobre valores reales suministrados por la empresa y auditados por el Osiptel y no por referencias extranjeras.

Podemos concluir que Telefónica fue quien solicitó el cargo por conexión, que el Osiptel lo aprobó basado en benchmark y no en estudios concienzudos de la situación y que el cambio no benefició al público usuario.

#### **4.1.4. Resultados de la etapa**

El modelo de regulación estuvo adecuadamente estructurado en la legislación y normas complementarias. La distribución de las funciones reguladoras entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Osiptel, que inicialmente dejaron posibles campos de conflicto, fue resuelto con la delegación de las funciones del primero al segundo.

La institución ha gozado de una autonomía relativa, disminuida frente al poder político del Presidente de la República y el período ha mostrado también intentos de reducir su autonomía administrativa por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, al intentar pasar su presupuesto al pliego de ese sector.

Osiptel ha sido muy prolífico en sus decisiones administrativas, que han cubierto todos los campos de la Regulación del mercado. Sin embargo, los procedimientos empleados han tomado mucho tiempo para la toma de decisiones importantes, lo que finalmente ha perjudicado a los competidores de Telefónica del Perú.

En general se puede resumir que durante el período de concurrencia limitada, se han cumplido las metas de expansión física de la red al nivel nacional. Y que en ese sentido, tanto Osiptel como Telefónica del Perú, han satisfecho los compromisos del Contrato.

Los Contratos de Concesión tienen Cláusulas que debilitan los poderes del Organismo Regulador y a la vez fortalecen a la empresa. El mecanismo principal que genera esta situación, que durará veinte años, es el arbitraje al que puede acudir la empresa cuando considere que las decisiones de Osiptel la perjudican. El comportamiento de la empresa en el período examinado, ha demostrado que ha hecho uso de ese poder, pues ha acudido al arbitraje para el caso de la contabilidad separada.

El cambio de tarificación de tres a un minuto a favorecido a Telefónica del Perú y por ende perjudicado a los usuarios. Osiptel jugó un rol fundamental en este proceso y además, no aprovechó la oportunidad para hacer una revisión de las tarifas en la única oportunidad que le daba el contrato en veinte años.

#### **4.2. EL OSIPTEL Y LA APERTURA DEL MERCADO 1998 – 2001**

La apertura del mercado significa la plena introducción de la competencia en todos los servicios de telecomunicaciones y su supuesto objetivo, en el entorno en que se da la privatización y liberalización, es lograr la reducción de precios al consumidor o usuario final de estos servicios.

La apertura del mercado está enmarcada, además de la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento respectivo, en Los Lineamientos de Apertura, el Reglamento de Interconexión y el Decreto Supremo que modifica el Contrato de Concesión con Telefónica. Basados en estas normas es el Osiptel el responsable de emitir los dispositivos que posibilitarán y facilitarán la competencia.

La política de interconexión y específicamente el valor de los cargos de interconexión es el elemento crítico para que exista la competencia. Los cargos de interconexión representan el costo principal – y generalmente el más oneroso - que debe afrontar cualquier operador entrante y por lo tanto afectarán su decisión económica de entrar al mercado. La mayoría de los otros factores involucrados giran alrededor de la interconexión y van desde la consecución del contrato o mandato respectivo hasta las barreras de carácter técnico y/o económico que se ponen para retardar y/o encarecer la interconexión.

Otro factor determinante es que en la legislación así como en los dispositivos de interconexión se garantice la igualdad de trato y la no discriminación, así como la prohibición de manejo de subsidios cruzados por parte de cualquier operador, pero muy especialmente del operador dominante.

Los resultados a la fecha no son nada alentadores, la competencia en larga distancia internacional es incipiente, en larga distancia nacional es muy pobre y en la telefonía local, que es el servicio que afecta a los sectores más amplios de la población, es prácticamente inexistente.

Solamente basados en estos resultados podemos cuestionar el desempeño de Osiptel, pues hasta la fecha no ha logrado el objetivo de abrir el sector a la competencia y por lo tanto reducir las tarifas al público.

#### **4.2.1. Legislación y política general para la apertura.**

Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones  
Reglamento de Interconexión (Resolución de Presidencia No. 001-98-CD/ Osiptel)  
Los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones

Del análisis de estas normas podemos afirmar que:

El marco normativo legal, específicamente los Lineamientos de Apertura y el Reglamento de Interconexión, es adecuado para garantizar la apertura del mercado y la introducción de la competencia.

En él se garantiza la neutralidad, la no discriminación e igualdad de acceso, y se dispone que los cargos de interconexión estén basados en costos y sean independientes del origen /destino que tenga la llamada. La forma de calcularlos no introduce ningún factor que pudiera variar o alterarse según cambie el origen o destino de la llamada.



Sin embargo los dos dispositivos mencionados fallan en un elemento crítico: a pesar de definir correctamente que los cargos de interconexión deben estar basados en costos, permiten al Osiptel el uso del benchmark en forma transitoria por un plazo que ninguno de los dos define. En los Lineamientos de Apertura, se faculta al Osiptel para usar benchmark en el calculo de los cargos de interconexión, “en tanto y en la medida que no sea posible lo primero” es decir obtener los costos.

Hasta la fecha Telefónica no ha suministrado la información de costos adecuada para calcular los cargos de interconexión de acuerdo a las normas. Por lo que el Osiptel ha empleado extensivamente el benchmark, pero además ha aplicado la normativa discrecionalmente, con un sesgo que ha beneficiado al operador dominante, como veremos más adelante en el informe.

En ambos dispositivos se establece la prohibición de que Telefónica aplique subsidios cruzados, otorgándole al Osiptel facultades para efectuar pruebas periódicas de imputación de tarifas de tal manera de verificar que se cubran los costos.

#### **4.2.2. Osiptel y la Renegociación del contrato**

##### **a. Adelanto de la apertura (Modificación a los Contratos de Concesión de Telefónica - Decreto Supremo No. 021-98-MTC, Publicado el 5 de Agosto de 1998**

Al haberse cumplido con los objetivos del periodo de concurrencia limitada antes del tiempo previsto (1999), se adelantó en un año la fecha de la apertura del mercado. El logro principal fue haber culminado con el rebalanceo tarifario. Pero en vez de adelantarse también el régimen del factor de productividad, se negocian tarifas que han de estar vigentes y fijas por tres años antes de aplicarse dicho régimen.

El régimen tarifario de uso local, pasando de cobrarse en bloques de tres minutos, a cobrarse de minuto en minuto pero añadiéndose un minuto inicial por conexión ya se había dado meses antes.

La renta mensual no se altera en absoluto, cuando, de aplicarse el factor de productividad hubiese ido disminuyendo en esos tres años.

La tarifa que se reduce notablemente es la del derecho de instalación, hecho totalmente irrelevante pues tenía que reducirse debido a la saturación del mercado y a la necesidad de Telefónica de captar nuevos abonados.

Si el rebalanceo tarifario ya estaba logrado, no queda claro por qué no se aplicó el régimen del factor de productividad en 1998, y en vez de ello se

negociaron unas tarifas fijas e inalterables en su valor real para los tres años siguientes.

Las tarifas fijas pactadas en la oportunidad no benefician al usuario en aquellas que son relevantes para él: el cargo mensual y el uso local.

## **b. Las tarifas al público y el factor de productividad**

En el periodo de apertura a la competencia, esto es entre 1998 y 2001, hemos observado como las tarifas al público caen en los servicios que están en competencia o en respuesta a factores económicos externos, mientras que las tarifas de servicios monopólicos se mantienen en su valor o se reducen insignificadamente debido al factor de productividad de 6% aprobado en el 2001.

Telefónica ha rebajado sus tarifas al público cuando las condiciones así se lo han exigido, pero ha sido inflexible cuando opera en condiciones de monopolio o cuando ha acaparado un sector determinante del mercado.

Revisemos la situación que se ha dado justo al aplicarse por primera vez el factor de productividad en 2001 para comprobar la afirmación anterior.

El factor de productividad es un porcentaje de rebaja que debe aplicarse a tres canastas de tarifas al público cada trimestre de tal manera que afecten su valor real. En el caso que la inflación fuera igual al factor de productividad no existiría ajuste alguno en el valor corriente de la tarifa. El factor que se aprobó en 2001, válido para los siguientes tres años, es de 6% al año.

Es importante remarcar que el factor se aplica a las tarifas tope aprobadas por el OSIPTEL y que no son siempre iguales a las tarifas que actualmente cobra Telefónica. Veamos el efecto que la primera rebaja tuvo en las tarifas reales.

La tarifa de instalación tope de Soles 562.86 se redujo a Soles 551.72. Sin embargo la tarifa de Telefónica para la instalación ya estaba en Soles 172.00 y se va a seguir manteniendo en Soles 172.00 o incluso en menos.

Como se puede apreciar, el factor de productividad no tuvo ningún efecto en esta canasta, donde el precio vigente ya estaba a casi 70% por debajo del precio tope. Esto se debe a que la caída de la demanda, como resultado de la crisis económica, ha obligado a Telefónica a rebajar los precios para mantener su planta ocupada y para asegurar clientes antes de que la competencia salga con precios más bajos.

La tarifa de larga distancia internacional tope estaba en aproximadamente US\$0.85. Telefónica ya estaba cobrando como tarifa diurna (la más alta) a los Estados Unidos US\$0.79, sin embargo en tarifa nocturna o en ofertas especiales ya bajaba hasta US\$0.40, mientras que la competencia ofrecía

tarifas hasta de US\$0.35 por minuto en cualquier horario y a cualquier lugar del mundo. Hoy en día las rebajas son aun más dramáticas. En este caso una rebaja del 6% anual sobre la tarifa tope no tiene ni va a tener efecto sobre las tarifas reales.

La tarifa de larga distancia nacional tope, rebajada mínimamente por el factor de productividad era la misma que cobraba Telefónica. Recién a Abril de 1992, y con la entrada de la competencia (1977), hemos visto una rebaja sustantiva por parte de Telefónica, tornando insustancial la debida al factor de productividad.

Las tarifas locales son las más críticas, pues involucran la renta básica mensual y el consumo local, tarifas que más afectan al público en general y que son las “más visibles”

En aplicación del factor de productividad la renta mensual bajó de Soles 59.32 a Soles 58.26 y el minuto de tráfico local de Soles 0.099 a Soles 0.098 por minuto. Esta rebaja no es nada significativa comparada con las rebajas que Telefónica se ha visto obligada a efectuar en los rubros afectados por el mercado.

De introducirse la competencia en la telefonía local va a hacerlo con una renta mensual muy por debajo de la de Telefónica para atraer clientes. Sin embargo no va a poder bajar el valor de uso local tan fácilmente, pues uno de sus costos principales en una llamada local es el cargo de interconexión local; este cargo es lo que tiene que pagar a Telefónica para que una llamada originada en un abonado propio pueda dirigirse y terminar en un abonado de Telefónica. Este cargo está actualmente en US\$0.014 el minuto, al que añadiendo el IGV y convirtiendo a soles resulta en Soles 0.058.

Es evidente que hasta que un nuevo competidor, al que llamaremos A, no tenga una cantidad considerable de abonados, la gran mayoría de las llamadas de sus abonados estarán dirigidas a abonados de Telefónica. Si las llamadas locales de Telefónica cuestan Soles 0.098 por minuto, el operador A tendrá que lanzar una tarifa no más cara del 80% de esa cifra o Soles 0.0784 por minuto para que sea atractivo que un abonado cambie de compañía, de ello tendrá que pagarle a Telefónica Soles 0.058 por cargos de interconexión y quedarse solamente con Soles 0.0204 por minuto.

Por lo que para lograr la verdadera introducción de la competencia en la telefonía local y por lo tanto lograr una reducción significativa del precio de uso local va a ser necesario reducir el cargo de interconexión local que, en nuestra opinión, no debería sobrepasar US\$0.010 el minuto.

Podemos concluir que es la competencia, y no el factor de productividad, lo que va a ser determinante para lograr una verdadera y significativa reducción de las tarifas al público. En los servicios donde existe competencia las tarifas

han bajado, en la telefonía fija, donde Telefónica sigue monopolizando el servicio, las tarifas siguen al tope.

Por su parte Telefónica ha argumentado que la telefonía local le genera pérdidas en los sectores de menores ingresos económicos, justamente donde la competencia no actuaría, centrándose mas bien en los sectores más rentables y “descremando el mercado”. Al respecto, es cierto que la competencia se va a iniciar en los sectores más rentables, pero no es cierto que al presente la telefonía local arroje pérdidas, pues el rebalanceo se llevó a cabo justamente para que ello no sucediera y las tarifas rebalanceadas cubrieran los costos más una utilidad razonable.

Cabe preguntarse cuales son los márgenes y costos reales de Telefónica, si en aquellos rubros donde el mercado u otros factores la han obligado a reducir tarifas lo ha hecho sin aparente resultado traumático en sus ingresos.

Independientemente del análisis que se debe efectuar para validar el mecanismo del cálculo del factor de productividad, queda demostrado que la competencia es un elemento más poderoso y contundente para la reducción de precios.

Para lograr la competencia en telefonía local el Osiptel debe disponer cargos de interconexión realistas y que estén basados en los costos, tal como dispone la normatividad vigente.

#### **4.2.3 Osiptel y la interconexión**

Los cargos de interconexión representan el costo más importante para un nuevo operador y por lo tanto son el factor determinante para su ingreso al mercado y en la viabilidad de la competencia. Los cargos de interconexión por terminación (u originación), son los que los operadores de cualquier tipo de red X pagan al operador de una red fija B, por terminar – u originar según sea el caso – una llamada en el abonado de B.

Los cargos de interconexión están basados exclusivamente en los costos de los elementos involucrados mas una “utilidad razonable”. Por consiguiente son independientes del origen o destino de la llamada. Esto significa que el operador X paga al operador B el mismo cargo por terminar su llamada en un abonado de B, ya sea que la llamada de X venga de otro telefono local en Lima o venga desde un país extranjero o desde una provincia.

Todo ello es entendible, ya que técnicamente una llamada que se entrega a B para que la termine en uno de sus abonados, incurre en el uso de los mismos elementos técnicos – y por lo tanto en los mismos costos – independientemente de donde provenga esa llamada.

Por otro lado los cargos de interconexión por un determinado servicio no pueden ser mayores que la tarifa que, quien provee dicho servicio, cobra a sus propios clientes. Si este principio no se respeta no es posible la competencia.

En el Mandato de Interconexión No. 001-99-GG/Osiptel entre las empresas Telefónica del Perú S.A.A. y Firstcom, publicado en El Peruano el miércoles 22 de Setiembre de 1999, se trata ampliamente el tema, específicamente en el Punto IV Evaluación y Análisis, acápite Aspectos Técnicos y Económicos, se aclara:

“La estructura de precios correcta debe ser una en la cual los pagos que un comercializador o portador efectúa a Telefónica se encuentren por debajo de los pagos que realice un usuario final.”

O dicho en otras palabras: el precio al por mayor – para otros operadores – no puede ser mayor que el precio al por menor – para usuarios finales.

Para acabar de entender esta problemática hay que añadir que una llamada local, esto es entre dos abonados de la misma área local, tiene un componente de origen y otro de destino. En la normativa vigente, el cargo de interconexión por la originación es igual al de terminación. Por lo tanto podemos asumir que la llamada completa tendría un “valor” del doble del cargo de interconexión.

La terminación involucra un solo tramo de la llamada, por lo que los cargos de interconexión que se publican son para uno de los tramos y se deben calcular con los costos involucrados en un sólo tramo. Podemos inferir que el costo de la llamada completa generaría un cargo del doble del cargo de terminación publicado.

#### **a. Cargos de interconexión por terminación en la red fija**

Por Resolución del Consejo Directivo No. 18-98-CD/OSIPTEL, publicada en El Peruano el 15 de Octubre de 1998 se dispone, en su Artículo 2, que los cargos de interconexión tope serán de US\$0.029 por minuto sin incluir IGV.

En esa fecha la tarifa por minuto de Telefónica para una llamada local diurna de 6.5 minutos de duración era de US\$0.03, incluido IGV. Si la llamada fuese de menor duración el valor sería más alto y viceversa. Esta variación se debe al minuto inicial por conexión que cobra Telefónica.

Si esa es la tarifa para la llamada total, el “precio” para el tramo de terminación sería US\$0.015, precio que incluye la utilidad de Telefónica. No es pues lógico que el cargo para los que quisiesen interconectarse fuese US\$0.029, valor al que todavía hay que añadir el IGV.

Bajo esas condiciones hubiese sido imposible competir ya que cualquier operador para entrar al mercado hubiese tenido que cobrar a sus abonados al menos lo que

cobraba Telefónica a los suyos y ello no le hubiese alcanzado para pagar el cargo de interconexión a Telefónica.

OSIPTEL determinó un cargo de interconexión totalmente alejado de la realidad, sin emplear los costos y utilizando el benchmark. Lo peor del caso es que ni siquiera empleó como referencia las propias tarifas de Telefónica. Osiptel alega que ese era un cargo tope y que se podría haber negociado un cargo menor, sin embargo en ningún Contrato o Mandato de Interconexión se logra ese objetivo, a pesar que muchas empresas así lo propusieron.

Dos años después, y por Resolución del Consejo Directivo No. 061-2000-CD/OSIPTEL, publicada en El Peruano el 4 de Diciembre de 2000 se dispuso, en su Artículo 2, que los cargos de interconexión tope bajarían a US\$0.0168

Para esa fecha la tarifa de Telefonica no había variado, por lo tanto se mantiene la conclusion en cuanto a que el precio de la media llamada es de US\$0.015 y por lo tanto el cargo de interconexión no puede ser de US\$0.0198 (US\$0.0168+IGV). Aun con este cargo era imposible competir.

Sin embargo es cierto que se produce una fuerte disminución cercana al 50% en el cargo de interconexión. Es muy difícil de creer que esta disminución resulte de una nueva evaluación empleando benchmark. Tampoco que se deba a la reducción de los costos.

Lo cual nos hace inferir que el cargo de US\$0.029 era excesivo y hasta usurero, visto que si los costos no bajaron, lo que bajó fue la “utilidad razonable” de Telefónica.

Más tarde, y por Resolución del Consejo Directivo No. 29-2001-CD/OSIPTEL, publicada en El Peruano el 28 de Junio de 2001 se dispone, en su Artículo 2, que los cargos de interconexión tope serán de US\$0.014 sin IGV.

Este es el cargo de interconexión vigente y como se puede apreciar las críticas para la reducción anterior siguen vigentes para esta reducción.

Por último se ha anunciado que los cargos de interconexión van a bajar hasta US \$ 0.099 a partir de Julio del 2002. Este anuncio estaría en concordancia con la opinión de muchos expertos que consideran que sólo podrá haber competencia cuando el cargo de interconexión esté por debajo de US\$0.01.

Cuestionado el ex Presidente del Osiptel Ing. Kunigami, el 28 de Enero de 2002 sobre este desarrollo, contestó que el primer cargo de US\$0.029 se dio para las operadoras de larga distancia, cuyas tarifas son mayores y pueden absorber fácilmente esos costos de interconexión y que como nadie solicitaba aun dar telefonía local ya bajaría el cargo cuando alguien lo solicitara.

“...los primeros negocios que son explotados por los nuevos entrantes es (sic) la telefonía de larga distancia nacional e internacional, no vienen por telefonía fija, telefonía fija viene después cuando estas empresas de larga distancia nacional e internacional se han instalado, conocen el mercado, tienen clientes, recién arman su empresa de telefonía local.”

“Cuando viniesen las empresas de telefonía fija, entonces ahí si, ese valor, a solicitud de las empresas, podía ser revisado para tratar de reducir los cargos.”

Extraño comportamiento el de este organismo promotor de la inversión en el sector. A su discreción decidió que nadie quería dar aun telefonía local, a pesar de que varios operadores ya tenían concesión y requerían del valor real del cargo para desarrollar sus planes de negocios, poder invertir e iniciar operaciones. Por otro lado reconoce su discrecionalidad al asegurar que podrían “tratar de reducir los cargos”, por lo visto al Osiptel no le interesaban los costos, como está normado.

Mas adelante en el interrogatorio y defendiendo la posición asumida añade:

“Entonces, repito, la obligación de la regulación, por un lado está seguir lo que dice la normatividad; y por otro lado, como dice bien, promover la competencia; y, a través de la fijación de estos valores lo que se ha hecho es fijar, establecer el camino para ir estableciendo los cargos de interconexión que permita, efectivamente, la entrada de la competencia.

En la visión del Ing. Kunigami la normatividad es antagónica con la promoción de la competencia y en consecuencia él, a su discreción, decidió violar la normatividad y en vez de disponer un cargo basado en costos, como exige la normatividad, se inventó un cargo que fue bajando paulatinamente sólo bajo presión de los nuevos operadores. Este accionar no promueve en nada la competencia, lo que hace es trabarla y demorarla.

Esta absurda concepción todo lo que ha hecho ha sido proteger los ingresos de Telefónica y retrasar innecesariamente la competencia en telefonía local. Lo peor es que el Osiptel no tenía facultad para actuar como actuó.

Preguntado, el presidente del Osiptel afirmó que ningún operador cuestionó esos cargos y todos estuvieron satisfechos con los mismos.

“Y, nuevamente repito, señor Presidente, el 2.9 no fue el cargo fue el tope. Si alguna empresa se sentía con derecho a que el cargo fuese menor podía venir a Osiptel y decir: Yo quiero un cargo menor, por esto, por esto, por esto, nuestra obligación era atenderlo.

Más adelante en el interrogatorio fue mucho más específico:

“Repito, .....ninguno de ellos pidió que se baje el 2.9 para el negocio de larga distancia”

Resulta que la afirmación anterior es falsa, pues Full Line, en el proceso de emisión de su mandato de interconexión, fundamentó ante el Osiptel un cargo menor al US\$0.029. El Osiptel ni siquiera comentó la posición de dicha empresa y emitió el Mandato respectivo con el consabido valor de US\$0.029. E igual sucedió con todos los Mandatos que emitió el Osiptel.

### **En el caso del cargo de interconexión local podemos concluir:**

El Osiptel asumió una política de reducción progresiva, no sancionada por ningún dispositivo legal. Es más, violó las normas legales que indican claramente cómo es que se calculan dichos cargos. La referencia al uso del benchmark no es mas que un pretexto para ocultar la forma en que se manejaron dichos cargos.

Desde que un operador decide entrar al mercado tiene que tener un nivel de certeza sobre el valor de los cargos para poder hacer su plan de negocios. No se puede esperar a que ya esté a vísperas de operar para decidir que cargo debe pagar.

El alto valor de los cargos y su reducción progresiva benefició solamente a Telefónica protegiendo sus ingresos e impidiendo la competencia. La mejor prueba es que nadie compite en telefonía local después de más de tres años de liberalización.

Es falso que nadie cuestionara esos cargos, la empresa Full Line lo hizo desde que solicitara el valor de dichos cargos en su alegato para el Mandato de Interconexión respectivo.

### **b. Cargos de interconexión para terminación en móviles**

Este cargo es el precio que cualquier operador de cualquier tipo de red A, que se interconecte con una red móvil B, debe pagarle al operador de esa red móvil B, por terminar una llamada en un usuario de B.

Como Telefónica se ha escindido en unidades de negocios esto se aplica también en su caso, es decir que el cargo es el que Telefónica le paga a Telefónica Móviles cada vez que uno de sus abonados fijos llama a uno de sus móviles.

Por Resolución del Consejo Directivo N° 063-2000-CD/OSIPTEL, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 4 de Diciembre del año 2000, se dispuso que el cargo de interconexión tope para la terminación de llamada en las redes de telefonía móvil sea por todo concepto equivalente a US\$0.186 por minuto sin IGV. Este valor fue publicado en el proyecto de Resolución con la debida anticipación del caso, y por lo tanto ya había estado sujeto a las observaciones y comentarios de los interesados.



Sorpresivamente la aplicación de este cargo fue diferida hasta el 1 de Marzo del 2001 por Resolución del Consejo Directivo N° 071-2000-CD/OSIPTTEL publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 18 de Diciembre del año 2000.

Por Resolución del Consejo Directivo No 004-2001-CD/OSIPTTEL publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de Febrero del 2001, se modifica la Resolución 063 mencionada en primer lugar. En la Disposición Final se dispone que el cargo de interconexión va a ser de US\$0.2053 por minuto sin IGV. Se indica también la potestad de las empresas de solicitar trato igualitario al que algún operador móvil hubiese pactado con una tercera empresa. Curiosamente recién al día siguiente se publica la exposición de motivos donde se trata de justificar este nuevo valor. Se indica que la revisión se ha efectuado a solicitud de los operadores móviles.

Esta Resolución es también irregular en cuanto establece cargos “....para las comunicaciones de larga distancia y las llamadas locales originadas en la red de teléfonos públicos.....” cuando la normativa dispone que los cargos de interconexión son independientes del origen o destino de la llamada.

Con respecto al cambio efectuado en el valor, preguntado el Ing. Kunigami sobre el hecho, de su respuesta se puede dilucidar que ciertas empresas interpretaron que la Resolución 063-2000, era en realidad la pre-publicación y por eso había lugar a propuestas.

“Ellos decían (algunas empresas) que recién esta era la prepublicación; o sea hay esa doble interpretación”, “Entonces, ese 0.186 para alguna de las empresas recién era la prepublicación a lo cual ellos deberían someter sus comentarios”

Debemos manifestar la extrañeza ante este exceso de tolerancia del Ing. Kunigami. Para quien desee revisar las Normas Legales del Peruano puede discriminar claramente la Prepublicación y luego la Resolución. Dejamos constancia que en toda la historia del Osiptel es la primera vez que nos enteramos esto haya sucedido.

Es evidente que se produce una marcha atrás por parte de OSIPTTEL, que beneficia a los operadores móviles y muy en especial a TELEFÓNICA MÓVILES por tener la mayor cantidad de abonados móviles.

Los principios de neutralidad y no discriminación están consagrados en los Artículos 7 y 8 del Reglamento de Interconexión y su aplicación es automática, como se reafirma en cada Contrato o Mandato de Interconexión.

En el Mandato de Interconexión N° 001-2000-GG/OSIPTTEL entre TELEANDINA S.A. y Telefónica / Telefónica Móviles, en el Anexo 2 se dispone un cargo por terminación de llamada en la red móvil del 25% de lo que TELEANDINA facture a su corresponsal por dicho servicio. A la fecha en que se emite este mandato se negociaba en USA una tarifa de entre 24 a 30 centavos de US\$ por minuto para

terminar tráfico en un abonado móvil del Perú. Por lo que en el peor caso el 25% hubiese sido US\$0.075. No es este el único Contrato o Mandato que sanciona estos valores.

En el Mandato de interconexión N° 002-2000-GG/OSIPTEL entre FULL LINE S.A. y Telefónica / Telefónica Móviles, en el Anexo 2 inciso D se dispone un cargo por terminación de llamada en la red móvil de US\$0.078 por minuto. Esta cifra es muy similar a la del mandato anterior. En este caso no hubo acuerdo ni posición previa alguna entre las partes y la cifra fue dispuesta de motu proprio por el OSIPTEL.

En vista de la igualdad de trato y no discriminación consagrada y reafirmada en todos los contratos de interconexión existentes, el cargo por terminación en un aparato móvil de TELEFÓNICA MÓVILES para cualquier operador interconectado con dicha empresa debería ser de US\$0.078 o el 25% de la tarifa acordada con el corresponsal, la que sea menor. Cargo que debería ser de aplicación automática.

A pesar de ello, el Osipitel emite la Resolución N° 004 en que fija los US\$0.2053, con la salvedad de que quienes “soliciten” igualdad de trato pueden acogerse a la misma. Ello es irregular pues la aplicación de la igualdad de trato es automática.

Esto resultaría en que los que lo solicitan pagarían US\$0.078, los que no, pagarían US\$0.2053, pero a Bell South o a Tim siempre habría que pagarle US\$0.2053. Esta situación es absurda y jamás debería haber sido sancionada con una resolución.

La realidad es que Telefónica Móviles jamás ha aceptado nada menos que los US\$0.2053 de los nuevos entrantes. Por otro lado Telefónica tampoco le ha “solicitado” a Telefónica Móviles la igualdad de trato, con las consecuencias que vamos a ver a continuación.

Desde el mes de febrero del 2001, casi al mismo tiempo en que todo esto sucedía, Telefónica Móviles publica tarifas reducidas para las llamadas móvil a móvil entre sus propios usuarios. El costo es de US\$0.15 en general o de US\$0.10 el minuto para el caso de los 4 abonados más llamados por el usuario.

Toda llamada local tiene dos tramos, uno es el de origen y, el otro, el de destino. En la normativa peruana los cargos por terminación son iguales a los cargos por originación, por lo que podemos decir que el costo de la llamada total se divide entre dos. En el caso que nos ocupa cada tramo tendría un “precio” de US\$0.075 incluido IGV y un costo evidentemente menor.

Preguntado el Ing. Kunigami sobre este hecho, responde que se debe a que las llamadas de interconexión tienen costos técnicos adicionales y por ello el cargo es muy superior a la tarifa entre dos abonados de la propia red.

Esta afirmación debería ser comprobada con los costos reales, pues podemos afirmar categóricamente que no es así, a lo más podría existir una mínima

diferencia, pero no la que se está cobrando. En el caso de las llamadas dentro de la propia red hay que añadir costos de tasación, costos por categoría de cliente y de llamada, costos de facturación y de cobranza, costos de mercadeo, etc. Costos que no tiene una llamada que viene de otra red y sólo termina en el abonado celular.

Con su respuesta el Ing. Kunigami está contradiciendo uno de los principios elementales para que exista la competencia, uno de los principios que debió defender y es el que el precio mayorista no puede ser mayor que el minorista.

Podemos agregar que en el caso que se viene dando se está produciendo un subsidio que viene de todos aquellos que no perteneciendo a una red móvil – caso de un abonado fijo – llaman a dicha red y tienen que pagar un sobreprecio para terminar en sus abonados.

Si los costos que justifican un precio de US\$0.075 centavos son los correctos, el OSIPTEL ha aprobado unos cargos de interconexión de US\$0.2053 con un componente de utilidad nada razonable. Alternativamente si los costos que justifican unos cargos de interconexión de US\$0.2053 son los correctos es evidente que se está produciendo una subvención de los abonados fijos a los móviles.

En vista de los costos típicos de la telefonía celular pareciera ser que se está produciendo una subvención cruzada de fijos a móviles que favorece a Telefónica Móviles en momentos en que debe enfrentar fuerte competencia. Se está produciendo una transferencia que minimiza la utilidad de Telefónica con las consecuencias que ello podría tener para calcular el factor de productividad.

El Osiptel, en vez de patrocinar una abierta competencia por medio de una red universal, está patrocinando nichos empresariales, en abierta contradicción con sus objetivos y fines.

La situación es tan absurda, que los operadores que tienen que pagar los US\$0.2053, prefieren dejar sin uso todos sus circuitos de interconexión, que han tenido un considerable costo de inversión, e interconectarse a nivel de abonado, ya que en ese caso lo máximo que les puede costar es US\$0.15 (y con el IGV incluido)

No son estos los únicos problemas y efectos de esta medida, el Sr. Vela, Gerente General de Telefónica, en su manifestación ante la comisión, nos aclara y amplía el panorama, en sus propias palabras:

“Si esto es decir que no puede haber competencia, por lo menos con los operadores móviles, porque las tarifas son muy altas de interconexión,...”

“Entonces lo que si vemos es que hay un desbalance a favor de la telefonía móvil en la tarifa de interconexión. .... ; es decir hay una gran desproporción.”

“ .... lo que está provocando es que en cada minuto la rentabilidad de la telefonía móvil sea infinitamente superior a la rentabilidad de la telefonía fija, y eso está produciendo el efecto que está produciendo (sic) el efecto que les he explicado al principio; el despliegue y el crecimiento de la telefonía (móvil) está siendo muy superior al de la telefonía fija, porque tiene muchas más posibilidades de subvencionar al terminal, de hacer ofertas.”

“Hay una cierta protección del regulador y de las políticas del mercado peruano hacia la operadora móvil frente a la fija.”

Preguntado el Ing. Kunigami sobre esta posible subvención, responde:

“Es una posibilidad dentro del esquema tarifario que se tiene y precisamente una de las tareas que están pendientes de realizar es la de establecer el marco regulatorio para permitir que ambos servicios se puedan desarrollar cada uno por su lado.”

“Yo no descartaría esa posibilidad,..”

El marco regulatorio ya está establecido, está en el Reglamento de Interconexión y en Los Lineamientos de Apertura. Pareciera ser que el Ing. Kunigami desconoce los principios con los que debería haber trabajado todos estos años, lo que no existe es la correcta aplicación del mismo. Si los cargos de interconexión estuviesen basados en costos, como manda la normatividad, no existiría la posibilidad de subsidios ni ninguno de estos problemas.

El Ing. Kunigami también manifiesta que están estudiando cambiar el cargo, que ello se está viendo “a la luz de las nuevas tarifas” y que se ha encargado un estudio a una consultora internacional.

Las nuevas tarifas salieron al mismo tiempo que los nuevos cargos, por lo que debemos asumir que el Osiptel, con la alta planilla de profesionales con que cuenta se toma más de un año en resolver algo que podría hacerse en 30 días. Es más, cada vez parece más un mecanismo de demora la contratación de los consultores internacionales, pues mientras no arrojen resultados todo sigue como está.

## Conclusión

El Osiptel da marchas y contramarchas para disponer un cargo de interconexión por terminación en móviles que beneficia a los operadores móviles, otorgándoles una subvención que proviene de los abonados fijos y que les permite a su vez subsidiar el terminal celular.

La Resolución N° 004 en cuestión es irregular en cuanto condiciona la igualdad de trato a requerimiento de parte, cuando su aplicación debería ser automática; a que

especifica que un cargo de interconexión es para cierto tipo de llamadas cuando el cargo es independiente del origen de la llamada; y por último a que establece un cargo que es tres veces más alto que el anteriormente dispuesto por el mismo Osiptel para Telefónica Móviles.

El Osiptel reconoce la problemática, reconoce que se podría estar ante una situación de subsidios pero hasta la fecha, pasado más de un año, no ha hecho nada por corregir esta situación.

Telefónica también reconoce que “hay una gran desproporción” entre el cargo de interconexión para móviles en comparación con el de fijos y que ello resulta en que la rentabilidad celular “sea infinitamente superior”, pero reconoce que ello se debe íntegramente a las políticas del Osiptel.

### **c. Costos de adecuación como barrera de entrada.**

Los costos de adecuación son los que Telefónica cobra a los operadores que se quieren interconectar por “adecuar” su central para que pueda funcionar dicha interconexión.

El Artículo 49 de los Lineamientos de Apertura aclara: “Aquellos costos de proveer la interconexión así como las modificaciones en las redes de los operadores que se interconectan estará sujeta a una lista de precios por defecto preparada por Osiptel basada en la información proporcionada por las empresas. Las partes negociarán de acuerdo al proyecto de interconexión los pagos que deberán realizarse (a Telefónica) para implementar dicho proyecto.” El paréntesis es nuestro.

La interconexión se realiza entre centrales telefónicas troncales. Estas centrales, en ambos extremos de la interconexión, están equipadas con la señalización No.7, de acuerdo al Plan Nacional de Telecomunicaciones, y por lo tanto tienen un “lenguaje común” para “hablar” entre ellas, por lo que no requieren de adecuación alguna.

La interconexión física, es decir, el medio físico para interconectar ambas centrales, puede ser un cable de fibra óptica o un enlace de micro ondas, cuyo costo de implementación corre íntegramente a cargo del operador que solicita la interconexión. Esto está así dispuesto en el Reglamento respectivo.

Por lo que los únicos costos de adecuación no involucrados en lo anteriormente expuesto serían los de interconectar físicamente, en el local de Telefónica, la terminación de fibra o microondas con la central de Telefónica. Prácticamente tender, acomodar y ordenar cables de un lugar a otro dentro de un mismo local, pero de ninguna manera costos propios de una central.

Así lo dispuso y reconoció el Osiptel, cuando por medio de la Resolución de Consejo Directivo No. 014-99-CD/OSIPTEL, publicada el 21 de Julio de 1999,

dispone en el Artículo 4, "Entiéndase que las modificaciones a que alude el numeral 49 de los Lineamientos ..... se refieren únicamente a los armarios, almacenes, repartidores, cableado y conectores que se encuentran ubicados entre el punto de interconexión y la central telefónica que se utiliza como punto de acceso a la red."

El Osiptel se cuida de ser extremadamente claro y preciso en este aspecto pues a continuación añade, "No se encuentran comprendidos en las adecuaciones de red las tarjetas troncales, de señalización, de conmutación, de control y otras pertenecientes a la central telefónica, las cuales forman parte de la terminación de llamada."

Al decir que "forman parte de la terminación de llamada" están aclarando que su costo, cualquiera que este sea, ya está incluido en el cargo de interconexión por terminación de llamada local. (En ese entonces los US\$0.029)

En el medio año que sigue, y a pesar de lo dispuesto, Telefónica se niega a discutir interconexión alguna sin que se acepte pagar costos de adecuación cuyo monto es muy variable y dispuesto a su voluntad, pero siempre incluyendo costos de central.

Sorpresivamente resulta que por Resolución del Consejo Directivo No.006-2000-CD/OSIPTEL, publicada el 24 de febrero de 2000, se cambia la norma para incluir en los costos de adecuación elementos de la central de Telefónica. Refiriéndose a los elementos que no estaban comprendidos en virtud del dispositivo anterior el considerando dice:

"Que dichos elementos de red forman parte de la adecuación cuando son requeridos en la central telefónica utilizada como punto de acceso para la interconexión con otras redes." El subrayado es nuestro.

No queda claro a que se refiere el Osiptel. Los elementos de la central son siempre requeridos técnicamente para la interconexión, sin ellos no se puede dar. Pero antes consideró que esos elementos ya estaban pagados con el cargo de interconexión y ahora cambia las reglas del juego ¿Qué le llevó al Osiptel a efectuar este cambio?

Muy expeditivamente, el 1 de Marzo de 2000, por Resolución de Gerencia General 024-2000-GG/OSIPTEL, se aprueba la lista de precios unitarios por defecto para la adecuación de la central AXE-10 de Telefónica, una de las dos usadas para interconexión. Precios que incluyen los elementos de central excluidos en el primer dispositivo, pero incluidos en el emitido cuatro días antes.

Se sanciona así y se añade un costo adicional para los nuevos entrantes que beneficia solamente a Telefónica. Se ha dicho, aunque no lo hemos confirmado, que los primeros entrantes que se interconectaron pagaron cifras de alrededor de US\$50,000 por cada E1 a ser interconectado (Un E1 tiene la capacidad de llevar

30 canales de conversación telefónica) A mediados del año 2000 se estaba pagando entre US\$10,000 y US\$14,000 por cada E1 por la misma adecuación.

Conclusión respecto a los costos de adecuación:

El Osiptel, habiendo dispuesto que los elementos de central no deben considerarse en el rubro de adecuación, lo cual es técnicamente correcto, dio marcha atrás y los incluyó seis meses después, favoreciendo así a Telefónica.

Sospechosamente, en el lapso de cuatro días después de emitido el dispositivo que incluía los costos de central, Telefónica presentó los costos recién aceptados y el Osiptel tuvo tiempo suficiente para estudiarlos y aprobarlos.

En el trato de Telefónica con los nuevos operadores, ésta jamás renunció a cobrar esos costos, incluso durante la vigencia de la exclusión, y ningún nuevo operador logró interconectarse sin pagar los costos de central.

Lo menos que se puede concluir es que el Osiptel actuó bajo presión de Telefónica y levantó otra barrera de entrada a los nuevos operadores.

#### **d. Interconexión Transitoria**

El numeral 42 del D.S. 020-98-MTC “Lineamientos de apertura del mercado de telecomunicaciones del Perú” a la letra dice: “ Si por cualquier motivo un operador no puede proveer temporalmente la interconexión en ciertas áreas locales, se podrá permitir a los competidores interconectarse mediante líneas telefónicas hasta que pueda cumplir sus obligaciones”.

Los artículos segundo y tercero de la resolución Nro. 014-99-CD/Osiptel del 20/07/99 regularan la interconexión transitoria, prevista para su aplicación inicial de cuatro meses, susceptible de ser ampliada por un período adicional de tres meses, en caso se presenten circunstancias técnicas que lo justifiquen.

El problema es que se han dictado sucesivas normas que han venido modificando la fecha de vigencia de la interconexión transitoria (Resoluciones Nros. 021 y 038 –99-CD/Osiptel del 21/09/99 y 20/12/99 respectivamente. Dichas interconexiones transitorias aún están vigentes en noviembre del 2001, lo que acarrea graves perjuicios a quienes decidieron invertir en el país para prestar el servicio portador de larga distancia nacional e internacional, ya que mientras estos pagaban por terminar en la Red fija de Telefónica del Perú 0.029 US \$ + IGV aquellos pagaban 0.02 US \$ + IGV además de no cumplir con la señalización 7 y operar con un mínimo de inversión.

#### **e. Otros factores entorpecedores de la competencia**

Existen otros muchos factores que se inscriben dentro del rubro de la interconexión que se han constituido en serias barreras de entrada a la

competencia, algunas promovidas directamente por el Osiptel, otros esgrimidos directamente por Telefónica con el beneplácito de Osiptel.

Dada la amplitud y variedad de los mismos, no ha sido posible efectuar un análisis detallado de los mismos. Vamos a enunciar algunos, la mayoría de los cuales son mencionados en los casos paradigmáticos que se adjuntan a continuación y que han sido presentados por las empresas que han padecido su efecto.

Es de notar que muchos de estos factores están prohibidos por la normatividad en cuanto son discriminatorios y sancionan un trato desigual.

### **1. El doble pago por fibra óptica a Telefónica.**

La gran mayoría de operadores se inició en el servicio empleando la facilidad de la interconexión temporal, esto es interconectándose a Telefónica al nivel de línea de abonado y no de línea troncal. Para ello Telefónica exigió que la interconexión física fuese empleando fibra óptica, lo cual irrogó a estas empresas inversiones de aproximadamente US\$50,000 (Cincuenta mil), inversión no recuperable pues es por las obras civiles (canalización, ductos, etc) y no por la fibra misma, por la cual se paga alquiler mensual a Telefónica.

Cuando se pasó a interconexión definitiva, los operadores pensaron que se emplearía la misma fibra, ya que técnicamente es perfectamente factible hacerlo, la fibra no discrimina en absoluto la utilización de la señal que porta.

Sin embargo Telefónica exigió que se efectuaran instalaciones totalmente nuevas y los operadores terminaron pagando otros US \$ 50,000 por implementar lo que ya tenían operando. Telefónica alegó que la fibra terminaría en una central diferente, lo cual era cierto, pero ello no invalidaba que se pudiera emplear la misma infraestructura y luego hacer un puente hasta la nueva central de destino.

Por último se podría haber tendido otra fibra en los mismos ductos pero ello tampoco fue aceptado por Telefónica. Osiptel jamás intervino en este asunto.

### **2. La tarjeta de pre pago para llamadas de larga distancia.**

Uno de los códigos de acceso aprobados por el Ministerio para el uso de tarjetas de prepago es el 19xx, donde xx es un numero diferente para cada operador de larga distancia. Telefónica argumentó que técnicamente era imposible implementar dichos códigos para todos los operadores y en cambio ofreció implementar los O800 800 xx, lo cual fue aceptado por el Osiptel.

Sin embargo sus abonados si pueden acceder al mismo servicio con la tarjeta 147 marcando solamente 3 dígitos mientras que los clientes de la competencia deben marcar 9 dígitos. Es más, en algunos de sus nuevos aparatos telefónicos ha incorporado una tecla, llamada 1988, con la cual se accede al mismo servicio marcando una sola tecla.



Este es un caso típico de trato desigual que beneficia a Telefónica y que está prohibido por la normativa vigente pero que no es sancionado por el Osiptel.

### 4.3. Telefónica y la post privatización

#### 4.3.1 Contrato de Transferencia de Capacidad Técnica y de Gestión

En esta parte del informe se ha realizado un análisis del contenido de este contrato con el fin de verificar si se han cumplido los parámetros que lo originaron. Asimismo, se verá también su impacto en la estructura de gastos de la empresa y lo que ha significado para el país.

De acuerdo a lo estipulado en el contrato de compraventa sólo quedaba pendiente la formalización de las obligaciones y derechos de las partes para legalizar el pago de la transferencia de tecnología y la gerencia de las empresas a TISA. Por ello este contrato fue considerado vital, según sus propias expresiones, pese a que durante las “negociaciones” iniciales con la CEPRI no manifestaron mayor interés por esos pagos. Telefónica no solicitó este pago, según confirman el Libro Blanco y Ramón Vela, Gerente General de Telefónica del Perú.

Además, el interés de la empresa por lograr la suscripción del mismo antes o a más tardar en la fecha de cierre, ha sido confirmado por dos de los interrogados: Antonio Paucar Carbajal y Víctor Villanueva Pinto que se desempeñaban como Presidente del Directorio y Gerente General de CPTSA, respectivamente durante febrero y mayo de 1994. La Comisión también recibió una copia de la carta que Telefónica dirigió al Presidente del CEPRI Telecom., el 19 de abril de 1994, donde manifiesta que...”se hace necesario que la celebración de los contratos de transferencia de capacidad técnica ocurra antes de la Fecha de Cierre, ya que a partir de ese momento el control de la gestión en ambas empresas será tomado por el Comprador, quien pertenece al grupo societario del Garante, **puediendo resultar así una suerte de auto contratación** que estimamos conveniente evitar”.

Teniendo en cuenta el contexto cuando se produjo la oferta de Telefónica así como la diferencia de la magnitud de su oferta con la de los otros dos postores, pensamos que esta circunstancia habría dado lugar a nuevas negociaciones porque el alto monto ofertado hizo imperativo para ella la recuperación de su inversión rápidamente. Por eso, la suscripción de este contrato antes de la fecha de cierre de todos ellos se convirtió en una necesidad de primer orden para la empresa ganadora.

Sin embargo, ya no había lugar a negociación alguna según las bases de la subasta en su punto 5.2. cita textualmente: ..”no se aceptarán, en ningún caso, otros documentos que no sean los indicados en el artículo 5.1., **ni podrán los Oferentes rehacer, modificar, condicionar o enmendar dichos documentos**”. Por otro lado, los contratos ya habían sido entregados previa firma de los

postores. La única posibilidad de operativizar esta renegociación fue mediante la suscripción de este contrato que debería garantizar a Telefónica Internacional el retorno de los “excedentes” que tendrían que pagar dentro del plazo establecido por las Bases y que vencía a fines de junio de 1994.

El tema de la suscripción del contrato dio lugar a desacuerdos en el Directorio de CPTSA, pues se verían afectados los accionistas de la clase B, que habían perdido el control de la empresa a pesar de tener la mayoría de las acciones. Así, el Directorio acordó delegar las facultades para negociar y suscribir este contrato, en la fecha de cierre al 12 de mayo de 1994, Antonio Paucar Carbajal, Presidente del Directorio, conforme se acredita en la trasccripción del Acta del Directorio que corre en las fojas 6920 al 6922 del respectivo libro de Actas. (Acuerdo N° 072-94)

Sin embargo, después de considerar lo establecido en las cláusulas 5.5.1. y 5.5.2. del contrato de compraventa de acciones, el Directorio por unanimidad acordó una delegación limitada a la cláusula 5.5.1., conforme se lee en dicha acta:

a) “Delegar en el Presidente del Directorio Dr. Antonio Paucar Carbajal los poderes y facultades suficientes para negociar, definir y suscribir con Telefónica Internacional S.A. (el garante) el convenio que regule la aplicación, términos y condiciones de las obligaciones y retribuciones previstas en la Cláusula 5.5.1. del Contrato de Compraventa citado en la parte considerativa de este acuerdo.

b) Disponer que en el Convenio a que se refiere el párrafo anterior, Telefónica Internacional S.A. de las seguridades necesarias que garanticen que los términos pactados cumplen con el requisito de menor onerosidad con respecto a las condiciones ofrecidas a entidades independientes.

c) Autorizar al Presidente del Directorio para contratar las asesorías que estime necesarias para cumplir con la delegación conferida (...)”

Es decir, la decisión fue tomada después de evaluar el contenido de ambas cláusulas, a nuestro entender esto limitaba la delegación a lo referente a la transferencia de la capacidad técnica, el único concepto incluido en esa cláusula. Sin embargo, en el texto del contrato de transferencia de Capacidad Técnica y de Gestión, se desagrega este concepto en dos componentes, que para mejor ilustración los presentamos como una ecuación matemática:

### **Capacidad Técnica = Capacidad Técnica + Gestión**

Así, en el contrato de compraventa de las acciones del Estado se permitió a TISA **cobrar dos veces por el mismo concepto**, lo que consideramos como una irregularidad que debe estudiarse legalmente.

Por otro lado, en la versión definitiva del contrato de transferencia **se modificó el plazo que se precisaba en la versión final del contrato de compraventa entregada por la CEPRI**. Mientras que en esta última se establecía que el plazo sería por 5 años, en el primero se cambió este término agregándose que será renovable automáticamente. Dicho cambio puede constatarse en la citada copia del contrato entregada por Telefónica del Perú durante el interrogatorio del día

martes 16 de abril del 2002, que en sus puntos VIII y IX, **transcribe inexactamente el contenido de las cláusulas 5.5.1. y 5.5.2., que después resulta en la modificación de las obligaciones y derechos acodados con el CEPRI.**

**(Los párrafos omitidos aparecen en negrita)**

***“Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre,.....y luego se omite el segundo acápite de esta cláusula: .....(ii) asegure que las empresas tengan el derecho de exigir directamente el cumplimiento de las obligaciones de la contraparte del Garante o su grupo societario bajo dichos contratos.)***

Igual omisión se repite en **la transcripción de la cláusula 5.5.2.:** **“Durante el plazo de cinco (5) años a contar desde la Fecha del Cierre”,** el Comprador se compromete a que el Garante (i) tendrá el derecho absoluto de dirigir y dirigirá la gerencia, política, operaciones y negocios del **(Comprador y de)** las Empresas, **(con las limitaciones establecidas en los Acuerdos del Consorcio entregados al CEPRI de conformidad con lo previsto en el Pliego de Bases y, en cuanto a las Empresas,)** en ejercicio de los derechos que como titular de las Acciones y de las Nuevas Acciones le confieren los Estatutos Sociales de las Empresas; **((ii) comunicará cualquier modificación de los Acuerdos del Consorcio al Vendedor; y (iii) no modificará de ninguna manera los Acuerdos del Consorcio, ni permitirá que ningún otro titular o Participante modifique de ninguna manera los Acuerdos del Consorcio, si la modificación implica o puede implicar incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Comprador en este Contrato o dar preferencia o ventaja a los fabricantes de equipos de telecomunicaciones que participan directa o indirectamente en el capital del Comprador para el suministro de algún tipo de equipo a las empresas.)”**

Todo lo descrito demuestra el incumplimiento de lo acordado en el contrato de compraventa, que estaba expresamente prohibido por las bases del concurso. Se ha constatado la comisión de una ilegalidad. Además en dicha manifestación se observa la omisión del plazo del contrato de transferencia de capacidad técnica y de gestión en ambas cláusulas, que según la versión de la CEPRI estaba limitado a cinco (5) años sin consignar una eventual renovación.

En efecto, hemos verificado que el contrato de transferencia de capacidad técnica y de gestión ha sido firmado por un plazo de cinco años (5) “prorrogables automáticamente”. Es decir que ésta no termina nunca. Tratándose de una transferencia de tipo operativo necesariamente tiene un límite de tiempo.

Finalmente, según esta manifestación, se han omitido las limitaciones señaladas en la cláusula 5.5.2., acápite (ii) y (iii), que impedían a la compradora y al garante hacer modificaciones a los acuerdos del consorcio que pudieran afectar la marcha de las empresas, además de tener que informar al vendedor.

## **Análisis del Informe Justificativo de los Pagos**

En esta parte del informe se analizará la fundamentación para que Antonio Paucar considerara que los pagos pactados en el contrato que se analiza no fueran más onerosos que los que cobra Telefónica a otros clientes independientes.

En uso de la facultad delegada por el Directorio su Presidente contrató al señor Doyle Gallegos, consultor especializado en telecomunicaciones, para que evalúe la razonabilidad de los objetivos y alcances del contrato así como la onerosidad de los pagos de honorarios en él establecidos. El día 16 de mayo presenta el informe correspondiente en documento de dieciocho páginas y tres anexos.

En el informe, cuya copia fue entregada por Telefónica del Perú el 12 de abril del presente año, se evalúan los objetivos y alcance de los contratos mediante la comparación de las prácticas vigentes en ese momento en otras empresas privatizadas en América Latina. Presenta también las prácticas que regían las relaciones entre las Operadoras Regionales de Bell Company en Estados Unidos. Después evalúa la razonabilidad de los honorarios pactados, midiendo primero su impacto financiero en CPT y ENTEL para compararlo luego con los de otras empresas privatizadas.

**El modelo de AT & T, llamado Bellcore**, se caracteriza por tener la investigación, el desarrollo centralizado y las Operadoras regionalizadas. Provee mantenimiento permanente a esas empresas que desarrollan nuevos productos. Se distribuyen los costos de Bellcore entre todas las empresas regionales. En 1989 se invirtieron más de 325 millones de dólares por I y D que fueron transferidos e incluidos íntegramente en las tarifas que cobra Bellcore. Otras empresas independientes han establecido laboratorios similares para atender sus propias necesidades.

Además, el Holding de las Operadoras Regionales presta servicios de gerencia, finanzas y contabilidad, recursos humanos, asesoría legal, planeamiento estratégico y marketing, entre otros. Por estos servicios también se reparten los costos respectivos. En 1989 gastó 620 millones de dólares en gerencia y 325 millones en tecnología avanzada, totalizando 945 millones, que fue distribuido entre las 104 millones de líneas en servicio, lo que arrojó un costo de 9.08 dólares por línea al año.

**El modelo de Telefónica de España**, comprende dos filiales; Telefónica Investigación y Desarrollo y Telefónica Sistemas, cuenta también con los departamentos de Planeamiento de Sistemas de Información, Innovaciones en Información, Normas Técnicas y Tecnología, que proveen la tecnología y experiencia gerencial a sus filiales. Telefónica planeaba invertir en 1994, 200 millones de US \$ en investigación y desarrollo y sistemas de información que luego pensaba cargarlos a sus filiales. Fuera de España, tiene filiales en Chile (CTC), y en Argentina (Telefónica) y les transfiere: mejoras gerenciales en

contextos competitivos, desarrollo de sistemas para el manejo de redes y servicios, desarrollo de sistemas para nuevos servicios, y otros.

La transferencia de tecnología en América Latina se hace adoptando el sistema de información (hardware y software) y la capacitación del personal en las oficinas de la casa matriz. Esta transferencia se da permanentemente o según la necesidad de la filial. Telefónica carga a éstas sus costos para recuperar lo transferido. Todas las empresas privatizadas latinoamericanas pagan por estos conceptos, aunque algunos países lo incluyeron en las bases, como en el caso argentino y otros no lo han formalizado, como en el caso venezolano.

**Los mecanismos usados para efectuar la transferencia de tecnología y recuperar los costos que ello comporta se resumen como sigue:**

**Bellcore**, recupera los costos desembolsados por ser una institución sin fines de lucro. Planea y ejecuta proyectos comunes y especiales. La investigación básica se cobra sobre la base de un pago fijo en porcentaje de los ingresos; los proyectos especiales se cobran al costo específico. La gerencia es cobrada como porcentaje del presupuesto, pero hay la tendencia a cobrar en base a las horas trabajadas a una tarifa fija.

Pensamos que ello sucede así porque esas empresas están en competencia con otras de gran magnitud y se desenvuelven en un mercado altamente sofisticado, donde el consumidor conoce sus derechos y toma decisiones de compra comparando las alternativas del mercado, por eso necesitan mucha investigación y desarrollo. En el Perú es diferente, el mercado no está tan desarrollado y el nivel de exigencias del mismo a lo sumo requerirá de productos ya desarrollados en otros países, cuyos gastos de desarrollo ya fueron amortizados previamente.

**Telefónica de España**, no ha proveído información sobre los procedimientos que usa para transferir la tecnología a sus filiales. Si ese fuera el caso del Perú nos preguntamos: ¿Cómo se puede verificar que los servicios transferidos corresponden al valor de lo pagado y que éstos no son más onerosos que en otros casos?, ¿Quiénes son las personas que reciben y acumulan para la empresa esas transferencias; los funcionarios extranjeros única o principalmente? ¿De qué manera se puede asegurar que esos conocimientos quedarán en el país?.

Respecto a Chile, se conoce muy poco de los convenios con CTC sobre este tema así como con otras de sus filiales. Todo lo que se conoce para la CTC es que en 1992 pagó 970 mil US \$ por tecnología de punta.

La filial Argentina paga el 9% de sus **utilidades operativas** (antes de depreciación e impuestos, entre otros), por la gerencia y provisión de servicios y la transferencia del "know-how" a la empresa por un plazo renovable de hasta 13 años. Se pagan por separado viajes y estadía del personal de Telefónica de España que provee la asistencia técnica. En 1992 y 1993, Argentina pagó por estos conceptos, 59 y 79 millones de US \$.

**France – Telecom.**, por su lado cobró a su filial un porcentaje de sus **ingresos operativos**, habiendo recibido ese año 52 millones de US \$ de su filial por estos conceptos. De otro lado, el caso mexicano reveló en ese entonces que la filial de **Southwestern Bell** pagaba el 1.5% de sus ingresos operativos. En 1992, TELMEX le pagó 100 millones de US \$ por estos conceptos.

**Venezuela – CANTV** no tiene un acuerdo formalizado con GTE de USA, se sabe que esta última carga a sus filial venezolana sobre la base de proyecto por proyecto de asistencia técnica y transferencia de tecnología que le provee. Hay una tarifa horaria establecida y factura en base a las horas trabajadas. En 1992, CANTV pagó 12 millones de US \$ por estos conceptos a GTE.

Seguidamente presentamos en un cuadro la comparación de las tasas que pagan las filiales de Telefónica de España en Chile y Argentina, con las que pagan las filiales de Southwestern Bell en México, de GTE en Venezuela y los límites de los pagos que hacen las filiales del Bellcore de la AT & T americana.

Los promedios latinoamericanos que aparecen en el cuadro de la página diez (10) del informe del señor Gallegos han sido corregidos por las medianas pues la dispersión de los datos hacen que el promedio aritmético no sea el indicador más representativo, por arrojar medias más elevadas. Queremos pensar que este error conceptual haya sido involuntario por parte del informante.

**Cuadro 20: Comparación de tasas y pagos por transferencia de tecnología y de gerencia**

País – Empresa (año)	Total Pagado	Ingresos Operativos	Utilidades Brutas ajustadas	Ingreso neto	Por línea instalada
	US \$ x000	%	%	%	En US \$
Chile - CTC (92)	970	0.14	0.24	0.53	0.88
Argentina Telefónica (93)	79,000	4.43	8.92	26.25	37.43
Argentina Fr Telecom (92)	52,400	4.37	9.72	34.86	33.90
México Southwestern (92)	99,500	1.5	2.69	3.89	15.57
Venezuela – CANTV (92)	12,000	1.37	2.75	NA	7.03
<b>Mediana</b>		<b>1.50</b>	<b>8.92</b>	<b>15.07</b>	<b>15.57</b>
<b>Promedio de A.L.</b>		<b>2.36</b>	<b>9.62</b>	<b>16.38</b>	<b>18.96</b>
<b>Bellcore</b>	<b>US \$</b>				
Alto	1,709,827	2.58	5.24	21.03	16.49
<b>Promedio</b>	<b>1,273,029</b>	<b>1.92</b>	<b>3.95</b>	<b>15.66</b>	<b>12.28</b>
Bajo	1,001,685	1.51	3.13	12.32	9.66

Fuente: Report to the President of the board of Directors – CPT S.A.,

Prepared by Doyle Gallegos, 16 de mayo de 1994

En base a esta información, el señor Gallegos concluyó, sesgadamente, en el último párrafo de la página diez de su Informe que los pagos de las filiales más jóvenes y más pequeñas deberían ser mayores, contradiciendo las evidencias del anexo “B” del Informe, (que hasta la fecha no ha sido entregado por Telefónica del Perú a pesar de las insistencias de la Comisión), donde se puede apreciar que el caso de la filial de Telefónica de España en Argentina paga más cuanto mas años de experiencia tiene. El cuadro siguiente muestra esta evidencia:

**Cuadro 21: Tasas por transferencia de tecnología y gerencia de las filiales argentinas de telefónica de España**

<b>Filial de Telefónica de España (año)</b>	<b>Total pagado en millones de US \$</b>	<b>% de Ingresos Operativos</b>	<b>% de Utilidades Brutas ajustadas</b>	<b>% del Ingreso Neto</b>	<b>% de los Activos Totales</b>	<b>Costo en US \$ por línea instalada</b>
1992	59.2	3.74	8.55	27.02	1.84	30.34
1993	79.0	4.43	8.92	26.25	2.07	37.43

Fuente: Exhibit “B” del Informe de Doyle Gallegos

El Informe continúa con la evaluación del impacto financiero de los pagos acordados en las empresas privatizadas. Para ello es necesario conocer cómo se determinan esos pagos.

La cláusula quinta del Contrato establece la fórmula de los pagos trimestrales para la transferencia de la tecnología como sigue:

**“Ingresos por Servicios” x 0.01**

Los ingresos por servicios comprenden toda la facturación de la filial por los diferentes servicios que proporciona sin IGV. Adicionalmente, la empresa debe pagar por única vez el 1.5% de los Ingresos por Servicios del primer año del Contrato:

**“Ingresos por Servicios” de 1994 x 0.015**

La transferencia de tecnología estaría orientada básicamente al diseño, ingeniería y construcción de la expansión de la red telefónica. Para justificar estos pagos, afirma que el indicador más apropiado de los beneficios de esta transferencia será el crecimiento de los Ingresos Operativos, es decir, de la facturación de la empresa.

Consideramos que esta afirmación es insuficiente para justificar la magnitud de tales pagos, sabemos que en el caso peruano, tal crecimiento ha dependido más de la demanda insatisfecha y de los montos que se invierten en la expansión de la red que de la tecnología usada.

Pero más importante aún es la manera de medir la onerosidad de los pagos que no es correcta dado que este concepto está necesariamente relacionado a los costos, conforme el propio señor Gallegos lo demuestra y acepta, al presentar las cifras del costo por línea instalada como el dato determinante de esta medición.

Se deduce, por tanto, que al haber usado cargos afectando en porcentaje a las variables financieras ha actuado sesgadamente a favor de Telefónica de España, aunque su atenuante sean las “prácticas de la industria” impuestas por las casas matrices a sus filiales. Más como un mecanismo de transferencia de fondos que como una verdadera medida del valor de las transferencias realizadas.

Esto es tan cierto que él mismo afirma que últimamente las “prácticas de la industria” se están orientando hacia el cobro de servicios por proyectos específicos. Y esto es también porque las “prácticas de la industria” tienden a subsidiar la ineficiencia de estas transferencias al ocultar su costo real para los propios dueños de la tecnología.

Además, tanto CPT como ENTEL tenían experiencia de muchos años en estos trabajos, incluso en el diseño y tendido de redes de fibra óptica y Centrales digitales de última generación, como lo atestiguan las memorias anuales de dichas empresas. Nunca pagaron por el concepto que es materia de este análisis.

Adicionalmente, las empresas están obligadas a pagar por la gerencia de las mismas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

#### **“Utilidad de Operación” x 0.09**

La utilidad de operación es definida como el resultado de restar a los Ingresos por Servicios sin IGC, los gastos de personal, incluidos los Beneficios sociales, los gastos de mantenimiento y los pagos a terceros por servicios recibidos, diferentes a los que son materia del contrato.

Asimismo, el señor Doyle Gallegos afirma que esta fórmula se ha estructurado porque mide los beneficios de la experiencia gerencial a través de operaciones más eficientes y productivas (mayores utilidades de operación) y, además, proporciona a la gerencia el incentivo de incrementar la productividad.

Nuevamente en este caso discrepamos con el informante pues, los beneficios operativos para el caso especial de las empresas privatizadas que funcionan en un mercado monopólico con un programa generoso de rebalanceo tarifario, dependen más del nivel de las tarifas y de la tecnología que de la gestión en telecomunicaciones, que- por otra parte- no era una novedad para el país. La experiencia gerencial peruana en la materia se remonta a más de 40 años y no podía decirse que era obsoleta pues el nivel académico y la actualización de los profesionales peruanos que laboraban en las empresas así lo acreditaba fehacientemente.



De otra parte, no es una práctica generalizada en las empresas que los accionistas que la controlan se paguen a sí mismos por la gestión de las mismas, es un derecho reconocido por la ley de sociedades mercantiles. Estos pagos no serían otra cosa que un mecanismo sofisticado para transferir utilidades al extranjero sin pagar los impuestos a la renta que les correspondería y sin compartir los frutos de este esfuerzo con los otros asociados, que en 1994 y años siguientes eran en su mayoría peruanos.

Seguidamente se presentan las estimaciones hechas por el señor Gallegos para medir el impacto financiero de estos pagos en las empresas privatizadas. En la página trece (13) de su informe, se pueden ver los montos que las empresas pagarían en total por cada concepto en los años 1993 a 1996, en base a cifras reales para el primer año, del presupuesto para 1994 y estimadas para los otros años.

**Cuadro 22: Impacto de los pagos estimados para CPTSA y ENTEL**  
(cifras en millones de US \$ y en %)

Empresa y concepto de pago	1993 real	1994 Presp	1995 Estim	1996 Estim	% 1994 Ingreso operativo	% 1994 Utilidad Bruta ajust *	% 1994 Utilidad Neta	Costo por línea en US \$
<b>CPTSA</b>								
Tecnología	2.55	3.05	4.43	5.98				
Pago inicial tecnología	0.00	4.58	0.00	0.00				
Gerencia	5.04	8.39	16.75	28.13				
<b>Total 1</b>	<b>7.60</b>	<b>16.02</b>	<b>21.18</b>	<b>34.12</b>	<b>3.75 **</b>	<b>12.28</b>	<b>56.96</b>	<b>24.83</b>
<b>ENTEL</b>								
Tecnología	3.93	4.89	nd	Nd				
Pago inicial tecnología	0.00	7.33	nd	Nd				
Gerencia	7.70	12.59	nd	Nd				
<b>Total 2</b>	<b>11.60</b>	<b>24.81</b>	<b>nd</b>	<b>Nd</b>	<b>3.57 **</b>	<b>12.50</b>	<b>25.82</b>	<b>69.07</b>
<b>Gran total 1+2</b>	<b>19.2</b>	<b>40.83</b>			<b>3.64 **</b>	<b>12.41</b>	<b>32.81</b>	<b>40.61</b>

Fuente: Informe del seor Doyle Gallegos, Exhibit "B"

Nota: \* Utilidad Bruta + Depreciación

\*\*Calculado sin el pago del 1.5% del año inicial

Las cifras del cuadro anterior nos confirman que usar las tasas sobre variables financieras no es una manera correcta de medir la onerosidad de estos pagos. Consideramos que se debe usar el costo por línea como indicador tal como lo dijimos anteriormente. Además, se constata que los costos por línea instalada y las tasas que resultan al nivel de cada empresa son, en general, más onerosas que las correspondientes a las que pagan las otras filiales latinoamericanas de Telefónica del Perú. Esta afirmación se puede constatar en el cuadro siguiente:

**Cuadro 23: COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE TASAS Y COSTOS DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y GESTIÓN**

Región / Empresas	% Ingreso Operativo	% Utilidad Bruta ajustada	% Utilidad Neta	Costo por línea en US \$
Rango en A. Latina	4.4 – 0.1	9.7 – 0.2	34.9 – 0.5	37.00–0.10
Mediana en A. Latina	1.50	8.92	15.07	15.57
Chile CTC Telefónica (92)	0.14	0.24	0.53	0.88
Argentina – Telefónica (93)	4.43	8.92	26.25	37.43
Promedio Bellcore	1.92	3.95	15.66	12.28
PERÚ				
CPTSA	3.75	12.28	55.96	24.83
ENTEL	3.57	12.50	25.82	69.07
Promedio Perú	3.64	12.41	32.81	40.51

Fuente: Informe Doyle Gallegos, página 16 y Exhibit "C"

La lectura de este cuadro nos permite constatar lo siguiente:

- Que las tasas (porcentajes) cobradas a la filial peruana son más onerosas que para el resto de América Latina
- Que los costos por línea resultan ostensiblemente más caros, tanto a nivel de las empresas como en el promedio peruano
- Que la filial chilena es la empresa con menores tasas y costos, muchas veces inferiores a las que pagan tanto Argentina como el Perú.
- Que comparando Argentina con el Perú, sólo la tasa expresada como porcentaje del ingreso operativo es menor en Perú, mientras que en las otras dos tasas y el costo final por línea instalada son largamente superiores
- Que las diferentes tasas que cobra Telefónica de España a Chile y Argentina no guardan ninguna relación con la antigüedad de la transferencia realizada ni con el tamaño de las empresas, pues entre ambas sólo existe un año de distancia pero las tasas y costos son significativamente diferentes. Y Argentina tiene 2.1 millones de líneas mientras que Chile maneja 1.1 millón. Esta constatación contradice la afirmación del señor Doyle de la página 10 de su informe que se comentó líneas arriba.

Para terminar con este análisis, debemos consignar que la Comisión ha recibido información relevante de la filial de la operadora americana AT & T, mostrando que la Casa Matriz carga un pago único por derecho de marca, como mínimo USA \$ 2.5 millones o en su defecto el porcentaje sobre la facturación bruta de 4% en los dos primeros años, de 3.25 % en el 3er año y de 2.5 % en el 4to y 5to año. Se reporta que AT&T Perú no hizo ningún pago hasta el presente año.

Es evidente que el costo a largo plazo de este mecanismo de pago sería menos oneroso que el pactado con Telefónica de España.

**Las conclusiones del señor Gallegos son resumidas en seis puntos:**

1. Considera que los alcances y objetivos del Contrato se encuentran dentro de los estándares de la industria.
2. Afirma que la duración del Contrato por períodos renovables es una gran ventaja para las empresas.
3. Que el impacto financiero indica que dado el bajo nivel de rentabilidad de CPTSA y ENTEL el contrato es menos oneroso que el vigente entre Telefónica Internacional con Telefónica Argentina, siendo este último el referente que pide la cláusula 5.5. del contrato de compraventa de acciones antes referido.
4. Que Telefónica Internacional garantiza a CPTSA que los pagos son menos onerosos que los de cualquier otro contrato celebrado con empresas independientes. Además, si CPTSA incumple los Contratos de concesión, de compraventa de acciones, los estatutos, y otros, se resuelve automáticamente el contrato de transferencia
5. Que es muy difícil juzgar si los pagos por la transferencia de tecnología y gerencia son muy elevados porque no es fácil medir los beneficios de tal transferencia.
6. Afirma que, a pesar de estos pagos, se mantiene todavía una brecha entre los 2,002 millones pagados por Telefónica Internacional y el segundo postor que ofreció cerca de 900 mil dólares.

Después de la discusión anterior, consideramos que si bien la práctica de la industria obliga a pagar a las filiales por estos servicios, no es menos cierto que tales contratos han sido largamente cuestionados por organismos internacionales como el Centro de las Naciones Unidas para el Estudio de las Firmas Multinacionales, que estableció que esas prácticas eran mecanismos que usaban las empresas, vinculadas económica y societariamente, para transferir fondos de los países donde invertían con el propósito de esconder utilidades y pagar menos impuestos.

El caso peruano es el ejemplo de lo que no se debe hacer pues los propietarios de las acciones de la filial que controlan sus decisiones son a la vez los propietarios de la tecnología y por el poder absoluto que tienen en la toma de decisiones de la empresa. Es obvio que, por su propio interés, deberían hacer las transferencias estudiadas, que fueron una premisa para la selección como postores en la subasta.

De otro lado, por la forma en que se desarrollaron las “negociaciones” con el CEPRI este derecho se convirtió en una obligación ya que se partió del supuesto de que uno de los socios del Consorcio que podía ofertar en la subasta no fuera

poseedor de la tecnología ni de la experiencia gerencial y, por tanto, tendría que comprarla a terceros, dando origen a las cláusulas tantas veces mencionadas.

Sin embargo, esta premisa no se cumplía en el caso de Telefónica Internacional que formó el Consorcio Sirius que, posteriormente, cambió su razón social a Telefónica Perú donde tenía el control absoluto del capital y de la empresa. Fue esta última la que finalmente pagó los 2,002 millones de dólares y tomó el control total de las empresas privatizadas.

Sería lícito cuestionarse si era razonable que, después de invertir un monto elevado de dinero, los propietarios permitirían que su gerencia fuera tomada por otros accionistas y tener la libertad de comprar cualquier tecnología. Es evidente que esa posibilidad había sido desechada de plano por Telefónica Internacional, pues su interés era, además de capturar el mercado peruano, vender su tecnología y su experiencia gerencial a un mercado cautivo. Las cláusulas que amarraban este paquete de compromisos tuvieron como propósito, entre otros, impedir que en algún momento de los veinte años de la concesión, el Estado tomara el control de las empresas.

Además, la transferencia efectiva y real al país no está asegurada. Es de conocimiento de la Comisión que el flujo de información que llega de la casa matriz queda en manos de los funcionarios españoles que ocupan cargos estratégicos, de manera que ésta se difunda fragmentadamente a la plana intermedia compuesta de profesionales peruanos. Estos a su vez son sometidos a presiones extremas de trabajo usando mecanismos que se explicarán en el balance social de la privatización, lo que determina su retiro de la empresa y con él la desacumulación del “know-How”, que como sabemos sólo es válido en la medida que el equipo que lo conoce se mantiene unido y con disponibilidad de las herramientas informáticas y tecnológicas que lo reproduzcan.

De otra parte, no es una práctica generalizada en las empresas que los accionistas que la controlan se paguen a sí mismos. Tomar la Gerencia es un derecho reconocido por la ley de sociedades mercantiles. Por ello estos pagos no serían otra cosa que un mecanismo sofisticado para transferir utilidades al extranjero sin pagar los impuestos a la renta correspondientes y sin compartir los frutos de este esfuerzo con los otros asociados, que en 1994 y años siguientes eran en su mayoría peruanos.

En la segunda conclusión, el señor Gallegos toca el tema de la duración del contrato de transferencia que no ha analizado, argumentando (sin explicación alguna) que la renovación automática del plazo de cinco años beneficia a las empresas. La argumentación de la Comisión en este tema ha sido expresada en sentido contrario por razones legales y también de fondo.

Respecto a la onerosidad del contrato repetimos que resulta más caro que otros donde Telefónica de España participa, como en el de Chile. Además, en ninguna parte del contrato de compraventa se estableció que las empresas menos

desarrolladas o más pequeñas debían pagar más que las otras. Tampoco se estableció que el cliente más favorecido no podía ser una empresa como la CTC de Chile. Por lo tanto, la referencia a Telefónica Argentina es abusiva e inconsistente con los datos que presenta el propio informante.

Concluir que basta con la garantía de Telefónica de España para darse por satisfecho respecto a la onerosidad es una confesión de la imposibilidad de demostrar que la comparación arrojaba resultados contrarios a sus afirmaciones.

De otro lado, coincidimos con su quinta conclusión, en el sentido de la dificultad para medir los beneficios de las transferencias. Sin embargo, siendo consistente con esta posición, la casa matriz debió concluir aceptando una comparación internacional con otras empresas del mercado para que las receptoras de la transferencia no se vieran obligadas a pagar el precio que le fijaba Telefónica, sin dar oportunidad a una competencia de precios.

Finalmente, discrepamos con los cálculos actuariales hechos respecto a la recuperación de la diferencia pagada por Telefónica en la subasta, ya que fueron hechos en supuestos escenarios lejos de toda racionalidad con la intencionalidad de que los pagos pactados no representaban ganancias importantes para Telefónica. Esto sería una evidencia que confirmaría nuestra hipótesis de que Telefónica exigió nuevas condiciones al Estado peruano para hacer efectiva su oferta. Evidentemente que el señor Gallegos ha recibido unos términos de referencia del señor Paucar que en el rol de presidente de CPTSA y a la vez miembro del CEPRI actuó como correa de transmisión entre los funcionarios de la empresa compradora y el Estado.

Se ha constatado en los Estados Financieros de Telefónica del Perú que **estos pagos son cargados al gasto, por un monto promedio de 120 millones de dólares anuales, que en veinte años totalizarán no menos de 2,000 millones de dólares, como estimado conservador.** Los pagos se descomponen en dos conceptos: por transferencia de Capacidad técnica y por transferencia de Capacidad de Gestión

La transferencia de "Capacidad Técnica" cuesta a todos los usuarios, el 1% de los ingresos por servicios facturados por Telefónica del Perú sin IGV. **El computo de estos pagos entre 1994 y 2001 ha totalizado 130 millones de dólares americanos.**

Adicionalmente, se nos cobra la transferencia de la "Capacidad de Gestión" de las empresas, por la que se paga el 9% de la utilidad de operación, (sin considerar la depreciación, la amortización y el pago del honorario, así como los tributos, derechos, tasas y cánones establecidos en los Contratos de Concesión).

**Los pagos por transferencia de la Capacidad de Gestión han significado el desembolso por parte de los usuarios de los servicios proporcionados por Telefónica de 610 Millones de dólares en el mismo periodo. Estos pagos son**

**cuestionables conforme a lo analizado en la página 76 del Informe, cuando se analiza el concepto de “Capacidad Técnica” definido en la Cláusula 5.5.1. del Contrato de Compraventa de las Acciones del Estado en CPTSA y ENTEL**

En resumen, el impacto real de estos pagos es mucho mayor al estimado por el señor Gallegos. Si bien su efecto no se deja sentir en las tarifas pues éstas están sometidas al régimen del rebalanceo tarifario en la forma de tarifas tope, no es menos cierto que los perjudicados son los otros accionistas de la empresa, que poseían el 65% de las acciones y que han sido privados de recibir su parte correspondiente. Ésta no sólo ha sido reducida en el mismo monto que lo cobrado neto por Telefónica de España, además debe asumir el pago de los tributos aplicados a los Honorarios

De otro lado, el Estado puede resultar también perjudicado al nivel de la recolección de impuestos y tributos. En efecto, sabemos que los aplicados a los Honorarios o Regalías llegaron en 1994 al 30% del monto exportado, pero el mismo puede estar sujeto a variaciones dado que no se incluyó en los acuerdos de estabilidad jurídica, mientras que el impuesto a la renta sí, lo que lo hace inalterable. Así, toda variación de los tributos aplicables a los Honorarios que lleve su tasa a un quantum menor a la tasa del impuesto a la renta, significará perjuicio al Estado.

Finalmente, los peruanos estamos financiando gran parte de la Investigación y Desarrollo de Telefónica de España, pues el monto promedio pagado en los años iniciales del Contrato equivalen a la tercera parte de lo que esa empresa pensaba invertir por este concepto en 1994. Además, si se comparan estos pagos con los 120 millones de dólares que el país destina a las 78 Universidades Nacionales, vemos que por este mecanismo, se está financiando y permitiendo que el desarrollo tecnológico se produzca fuera del país, que quede en propiedad de la empresa extranjera y que además nos lo sea cobrado eternamente. Con el monto pagado hasta la fecha se podría haber financiado una Universidad especializada en Telecomunicaciones en el país, lo que sí sería un beneficio para su población.

## **5. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES**

### **a) CONCLUSIONES**

**El CEPRI-Telecom** diseñó un conjunto articulado de medidas legales y económicas para viabilizar la privatización, a través de los siguientes mecanismos:

- Concesión del mercado en condiciones monopólicas;
- Régimen tarifario por un plazo de cinco años;
- Un paquete de normas legales y acuerdos contractuales;
- Un órgano Regulador ad hoc.

Con ellas se aseguraba a los futuros inversionistas la estabilidad jurídica, tributaria e institucional requerida para rentabilizar sus inversiones y mantenerlas vigentes después del período monopólico.

Este paquete se diseñó primeramente a través de empresas consultoras extranjeras especializadas, luego en la fase de negociación, se incorporaron o modificaron algunas condiciones exigidas por los inversionistas potenciales y finalmente se firmaron los Contratos antes de la Subasta<sup>1</sup>. **Se configuró así un conjunto de beneficios extraordinarios que no se reprodujeron para las empresas que se instalaron durante la apertura del mercado después de 1998.**

Como resultado de esas negociaciones, se permitió la fusión de las empresas privatizadas, es decir se monopolizaba para después desmonopolizar. Esto no estuvo previsto en el Plan de Privatización que propuso la creación de dos empresas una para la telefonía local y otra para la larga distancia. Su efecto contradijo la finalidad de la privatización que fue desarrollar un mercado en libre competencia para disminuir las tarifas en beneficio de los usuarios.

La presencia dominante de un gigante monopólico no sólo en los servicios públicos concesionados – telefonía local y larga distancia – sino también en todos los demás servicios no regulados, dio paso al mecanismo de los subsidios cruzados para enfrentar a la competencia. Y aquí se presenta nuevamente un efecto perverso de las negociaciones que realizó el CEPRI con los postores antes de la Subasta.

Efectivamente, se proclama por un lado, que es imperativo privatizar y rebalancear las tarifas porque existen subsidios cruzados que perjudican a los usuarios y distorsionan el mercado. Pero por otro lado, en los Contratos se permite que las empresas fusionadas participen en todos los mercados y se trata de morigerar esto con una débil y contradictoria obligación de establecer contabilidades separadas o crear subsidiarias si esto no se cumple.

Las economías de escala ganadas durante el monopolio se pierden unos años después por la escisión de Telefónica del Perú. Esto presionará los costos hacia arriba y afectará el Factor de Productividad, único mecanismo previsto en los Contratos de Concesión para disminuir las tarifas cuando el mercado se mantiene en condiciones monopólicas, como es el caso del servicio telefónico local.

En síntesis, la historia del proceso de privatización protagonizado por el CEPRI y las operadoras internacionales, nos ha mostrado que **el modelo negociado no posibilita el desarrollo de un mercado de libre competencia en la telefonía local pero si asegura a los inversionistas una altísima rentabilidad.**

Respecto al cumplimiento de los Contratos, otros que los de Concesión, se ha constatado que el CEPRI no ha verificado si Telefónica Internacional cumplió con respetar los términos y condiciones acordados en las Cláusulas 5.5.1. y 5.5.2. del Contrato de Compraventa de las Acciones del Estado, que se refieren a la transferencia de capacidad técnica y de gestión.

**Osiptel** durante el monopolio, verificó que las tarifas de los servicios incluidas en los contratos se cumplieran, y por otro lado, preparó el marco legal de la apertura

---

<sup>1</sup> Concesión del Mercado; Compraventa de acciones; Suscripción, Emisión y entrega de Acciones de CPTSA; Fideicomiso de las Acciones del Estado en ENTEL; Estabilidad Jurídica

que fue suficiente pero ambivalente, de modo que pudo optar por caminos alternativos en el caso de los cargos de interconexión y el factor de productividad.

**La articulación interna del Contrato–Ley de Concesión imposibilitó a Osiptel una reducción posterior de las tarifas telefónicas expresamente señaladas en dicho contrato.**

En 1998, se renegó el Contrato de Concesión que produjo el adelanto de la apertura, la modificación de la renta mensual de tres minutos a un minuto y la postergación de la aplicación del Factor de Productividad. En el primer caso el impacto al nivel usuario mostró que los cambios han favorecido a la empresa, aunque estas conclusiones son preliminares por la carencia de información auditada del tráfico y las deficiencias de la muestra. En el segundo caso, la extensión del área local al nivel departamental no se demostró que influyera significativamente en el equilibrio económico el contrato, pero el balance parece desfavorable a los usuarios.

**Una vez iniciada la apertura, es el Osiptel quien perenniza la condición monopólica de Telefónica, especialmente en cuanto a la telefonía local, disponiendo altos cargos de interconexión, muy por encima de los costos, que impiden el ingreso de la competencia y desvirtúan su función de promover el ingreso de nuevos operadores. .**

En el caso de los cargos de interconexión para la telefonía móvil, el valor dispuesto es de tal magnitud, que no sólo está alterando el proceso competitivo, sino que **instrumenta una fuerte subvención de la telefonía fija a la móvil, con el resultado de una altísima rentabilidad de la telefonía móvil frente a la fija.** Así, Telefónica Móviles, principalmente puede subvencionar terminales y enfrentar a la competencia. Esta situación ha sido reconocida en los interrogatorios tanto por el ex presidente del Osiptel Ing. Kunigami, como por el Gerente General de Telefónica Sr. Vela.

Osiptel debería haber fijado los cargos de interconexión basado en los costos del servicio, tal como lo dispone la legislación; sin embargo Telefónica nunca suministró dichos costos por lo que el Osiptel los estimó empleando el mecanismo del benchmark, también permitido alternativamente por la legislación en el caso de no contarse con los costos. Lo significativo es que Osiptel contaba con los precios de los servicios, como los sabemos todos, y los podría haber usado para inferir costos, pero prefirió emplear otras referencias, que hasta resultaron en cargos mayores que los precios.

No es solamente a través de los cargos de interconexión, sino también de otros dispositivos, o simplemente por su inacción, que el **Osiptel coadyuva con Telefónica para levantar barreras al ingreso de la competencia**, con el resultado que hasta hoy, cuatro años después de la apertura, no existe competencia en telefonía local.

Los beneficios tarifarios para los usuarios como resultado de la competencia, que comienzan a verse en la telefonía de larga distancia, son inexistentes en la telefonía local – cargo mensual y uso local – que perjudican principalmente a los



estratos de menor nivel socio económico y generan el alto malestar en cuanto al costo del servicio.

El mecanismo del Factor de Productividad resulta eficaz solo si las tarifas están en el tope fijado por Osiptel. Actualmente no es efectivo para la larga distancia y la instalación de líneas que están largamente por debajo de las taifas tope. Sólo resulta parcialmente eficaz para la telefonía local, pero por su magnitud, es de 6% por tres años, su impacto en las tarifas es poco significativo.

Consideramos que la autonomía del Osiptel, altamente reforzada por la protección, de un gobierno dictatorial, le ha permitido actuar de esta manera, soslayando las pocas objeciones de quienes han advertido de lo que venía ocurriendo.

**En síntesis, el comportamiento de Osiptel ha sido irregular en la fijación de los cargos de interconexión en las redes fija y móvil, así como en la determinación del Factor de Productividad.**

Presentaremos a continuación algunas reflexiones sobre el comportamiento de Telefónica del Perú respecto al CEPRI, OSIPTEL y la competencia.

Telefónica entre 1992 y 1994, competió con otras empresas, por lograr condiciones ventajosas de operación y rentabilidad. Para estos propósitos, utilizó como correa de transmisión a las consultoras internacionales y nacionales, que actuaron en concierto con los funcionarios del CEPRI.

Durante el monopolio, usó toda clase de estrategias para capturar y dominar a Osiptel; mantuvo relaciones privilegiadas con ésta y usó diversos mecanismos para que sus decisiones reflejen los intereses de la empresa, y cuando no sucedía así, lo debilitaba acudiendo al Poder Judicial o al Arbitraje (Cláusula 21ª).

**Se han encontrado indicios de la influencia del poder político en las relaciones del Estado con Telefónica.** Así, un conjunto de funcionarios públicos ha pasado a servir a la empresa y viceversa. Son los casos de los señores Antonio Paucar Carbajal y Javier Tovar Gil, miembros del CEPRI y luego Directores de la empresa. El señor Ludwig Meier Cornejo, funcionario de la Alta dirección de la empresa y Ministro de Pesquería. El señor Alfonso Bustamante y Bustamante, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Industrias entre 1993 - 1994 y Presidente de la empresa desde agosto de 1998. El señor Alfredo Jalilie Awapara, Vice Ministro de Hacienda y Director de la empresa hasta el 2001. El señor Jorge Melo Vega Castro, Secretario General de Osiptel y hoy Gerente de Regulación en la empresa.

**Telefónica también hizo escuchar su voz al interior de la Reguladora, vía su representante en el Consejo Directivo hasta 1998**, primero con el señor José Ramón Vela, hoy Director Gerente General de Telefónica del Perú; luego con la señora Cristina Pareja Pallarés, Directora de esa empresa hasta ese año.

En la apertura, **Telefónica presionó a Osiptel para que adopte una actitud neutral con las operadoras entrantes, mientras que obstaculizaba el desenvolvimiento de aquellas que pugnaban por entrar en competencia.** La cantidad de controversias y la negociación de los contratos de interconexión así lo

demonstraron. Abusó de su posición dominante en el mercado con lo que ha logrado retrasar la competencia en la telefonía local perjudicando a los usuarios.

Telefónica de España controló inicialmente la empresa con el 35% de las acciones, manejó complejos procesos de escisión y posicionamiento en el mercado con la más absoluta libertad y orientada más por los beneficios que estos producirían a Telefónica globalmente, que por las necesidades y metas del país. Un efecto de estas operaciones societarias se muestra en la evolución de la estructura de propiedad de las acciones de la empresa, hoy controlan el 97% del capital, y también en **la dramática reducción de los impuestos a la renta, en el año 2001 sólo pagó el 50% del promedio pagado entre 1994 y el 2001**

Telefónica aprovechó que los pagos por transferencia de tecnología y de gestión fueron reconocidos por el Estado para negociar convenios muy beneficiosos para ella. A través de esos pagos pudo esconder la altísima rentabilidad permitida por las tarifas. **El Concepto de “Capacidad Técnica” a sido interpretado a su favor para justificar el pago por la gestión de la empresa, lo que es cuestionable pues se estaría pagando dos veces por el mismo concepto. Además, se ha constatado que el informe no demuestra la no onerosidad de tales pagos,** y la información disponible es insuficiente para certificar objetivamente que esa condición es cumplida por Telefónica de España. Los pagos por transferencia de tecnología y gestión hasta el 2001 alcanzan a 730 millones de US \$. De los cuales 130 millones son por transferencia tecnológica y 610 millones por gestión.

## **b) RECOMENDACIONES**

### **1. Modificar el modelo y procedimientos de las privatizaciones**

Es necesario reformar el modelo de privatización que propicia la instalación de monopolios en los sectores privatizados, tanto al nivel de su concepción como de los procedimientos empleados para ejecutar las privatizaciones. Las metas podrían ser: Privatizar con tarifas estables y a niveles razonables; Generación de empleo, salarios razonables y sin precarizar el empleo; Tributación similar para todos los casos; Impacto descentralizador; Participación ciudadana.

Es muy necesario señalar límites a los poderes de negociación de las CEPRI y precisar los procedimientos a seguir. El caso analizado a mostrado que sin esos límites, las negociaciones pueden afectar las economías de millones de ciudadanos y del Estado, sin posibilidad alguna de hacerse escuchar y sin que los funcionarios rindan cuentas de sus decisiones oportuna y transparentemente.

### **2. Modificar la legislación y procedimientos de la Regulación**

Se necesita fortalecer la Regulación del mercado teniendo en cuenta el marco legal y contractual vigente. Esto implicaría la necesidad de superar algunos vacíos y ambigüedades de la legislación del sector.

Tanto el Reglamento de Interconexión como Los Lineamientos de Apertura deben modificarse para disponer que el Cargo de interconexión y el Factor de Productividad se calculen únicamente en base a los costos involucrados, eliminándose la posibilidad de uso del benchmark, mecanismo que debió ser transitorio y su uso a cuatro años de la apertura no tiene ninguna justificación.

Además, partiendo del reconocimiento que existe asimetría en el mercado, (empresa dominante) se hace necesario que se direcciona la regulación para que se favorezca el desarrollo de la competencia en la telefonía local, allí existe una sola empresa después de cuatro años de apertura de mercado.

Es conveniente que el Órgano Regulador del sector, asuma un papel más transparente con relación a la defensa de los derechos de los usuarios, dentro del marco contractual y normativo.

La neutralidad en ambos aspectos ha demostrado jugar a favor de la empresa dominante. Se requiere **considerar alguna forma de control ciudadano** para contrapesar los abusos de la empresa dominante en el mercado.

Las controversias que resuelve el Osiptel deben ser manejadas por las instancias previstas en la ley, para que esta institución no sea juez y parte de las mismas. Por eso se hace necesario el nombramiento de los miembros del Tribunal de Solución de Controversias, en cuyo procedimiento debería participar el Congreso, para garantizar un cierto nivel de consenso, imparcialidad y una posterior fiscalización objetiva.

### **3. Proponemos continuar con esta investigación**

Consideramos que es necesario y conveniente continuar con la investigación, porque se han encontrado indicios de irregularidades en el comportamiento de los miembros del CEPRI y de OSIPTEL y porque se requiere profundizar en algunos temas analizados e incluir otros con irregularidades potenciales.

En el caso del primero, porque se otorgaron un conjunto de condiciones sospechosamente favorables a las empresas que iban a comprar las acciones del Estado lo que les permitió montar un monopolio con altísima rentabilidad que luego impediría la competencia en el mercado.

En el caso del segundo, porque su comportamiento ha permitido prolongar las condiciones monopólicas que bloquean la competencia en los servicios de telefonía local habiendo perjudicado a los usuarios, que no pueden disponer de alternativa a mejores tarifas; y a los empresarios, que en su conjunto han invertido sumas significativas en el sector sin poder rentabilizarlas.

Es conveniente porque su profundización permitiría, precisar mejor y más completamente las responsabilidades de los funcionarios públicos y

además, proveer de propuestas alternativas al Congreso para legislar y fiscalizar mejor las condiciones institucionales, operativas y de inversión de este sector.

## **TEMAS PENDIENTES**

- Analizar en profundidad el alto nivel de las tarifas de rebalanceo, que puede haber dado lugar a irregularidades, considerando los resultados preliminares mostrados sobre la altísima rentabilidad de Telefónica.

**Se recomienda analizar legalmente la actuación del CEPRI - Telecom y levantar el secreto bancario de sus ex miembros.**

- Necesitamos la demostración formal de la aplicación de los pagos por transferencia de tecnología y gestión y que estos no son más onerosos a los de otras empresas independientes a nivel global. Además, se necesita recibir la información auditada de tráfico telefónico para determinar si la Modificación de la Tarifa y la Renegociación del Contrato de Concesión fueron correctamente evaluados.

**Se recomienda que la SUNAT investigue la pertinencia y utilidad de esos pagos**

- Se necesita profundizar en la metodología de la determinación del cambio de la tarificación, del cálculo del cargo de interconexión y del Factor de Productividad, para saber si su nivel ha sido fijado objetivamente y siguiendo los procedimientos establecidos.

**Se recomienda analizar legalmente la actuación de Osiptel, pedir la información auditada y levantar el secreto bancario del señor Jorge Kunigami que fue su Presidente**

- Debe ser analizado en profundidad el impacto tributario y societario de las fusiones y escisiones de Telefónica del Perú, que se ha traído una dramática reducción del pago de los impuestos a la renta.

**Se recomienda analizar el caso legalmente y solicitar a la SUNAT que haga un examen tributario especial y completo de Telefónica del Perú y sus filiales**

- Se necesita estudiar la recompra de los ADSs de Telefónica en N. Y. por un monto de 523 millones de US \$, para reducir el capital de la empresa en un 10% usando las utilidades retenidas. Se requiere mayor información de las operaciones en las que a participado el cuestionado banco de inversión J.P. Morgan.

**Se recomienda solicitar al New York Stock Exchange la lista de los tenedores de los ADSs de Telefónica del Perú ente 1997 a 1999, a fin de terminar si se cometieron irregularidades en esta operación.**

**Se recomienda hacer un análisis financiero – legal de la operación y que la SUNAT examine en profundidad este caso**

## **TEMAS NO TRATADOS**

- Fusión de CPTSA con ENTEL que originó reclamos de los accionistas de la clase B, por la disminución del 21% del valor de sus acciones
- Venta de las acciones del Estado en ENTEL por participación ciudadana donde parece que se han cometido irregularidades en el proceso (bancos e intermediarios)
- El Fondo de Inversión de las Telecomunicaciones (FITEL) que ha realizado cuatro Licitaciones Internacionales, algunas son cuestionadas públicamente
- Telefónica del Perú ha decidido retener y no distribuir una parte de las utilidades de la empresa a partir de 1998 que corresponde a los trabajadores por ley, lo que es cuestionado por los afectados
- Capitalización de las utilidades de 1993 y de la prima por la compra de las acciones A1 de empresa, así como del excedente de reevaluación por ajuste monetario inmediatamente después de la privatización que habría beneficiado irregularmente a Telefónica de España.

*Javier Diez Canseco Cisneros*  
*Congresista de la República*

*Walter Alejos Calderón*  
*Congresista de la República*

*Juan Valdivia Romero*  
*Congresista de la República*

*Máximo Mena Melgarejo*  
*Congresista de la República*

*Kuennen Francesa Marabotto*  
*Congresista de la República*

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.