



# **Términos Técnicos de Referencia para la implementación de la actualización de la contabilidad regulatoria**

**Taller de socialización – Sesión 1 – Parte 1**

**Mercado actual y tendencias en el mundo.  
Impacto en la contabilidad regulatoria.**

**Santa Cruz de la Sierra, Marzo de 2017**

**Omar de León Boccia – Teleconsult Ltda. – [consultas@teleconsult.us](mailto:consultas@teleconsult.us)**

# Conceptualización

## Objetivo de la presentación

Proveer una visión del impacto de la banda ancha y la convergencia en los mercados, en su análisis y en la aplicación de medidas que impulsen la competencia a través de la contabilidad regulatoria y su comparación con otros tipos de separación.

Mostrar la importancia de incentivar la inversión

## Principales líneas conceptuales

---

- La ausencia de competencia en un mercado relevante puede dar lugar a conductas que reducen la eficiencia del sector.
- Los marcos regulatorios en el mundo habilitan a los reguladores para aplicar según los casos, medidas de separación a través de varios mecanismos.
- La separación contable en la contabilidad regulatoria, es la más difundida, la menos intrusiva y costosa.
- Las redes de banda ancha y la convergencia, producen situaciones complejas a analizar en materia de separación.

## Contenido de la presentación

- **Regulación económica en el mundo.**
- **Particularidades de los mercados de banda ancha y convergencia.**
- **Mercados relevantes.**
- **Operador dominante.**
- **Separaciones para control regulatorio.**
- **Contabilidad regulatoria.**
- **Conclusiones.**

# Regulación económica en el mundo. I

- **La regulación está evolucionando en el mundo debido a múltiples aspectos principalmente relacionados con la banda ancha y la convergencia.**
- **Ya no será posible encontrar uniformidad regulatoria en el mundo en cuanto a detalles, pero sí en cuanto a principios como los de la defensa de la competencia, no discriminación, universalización y otros. La separación contable es una de las herramientas principales de la defensa de la competencia.**

# Regulación económica en el mundo. II

- **Se encuentra muy emparentada con la regulación de la competencia. La regulación económica implica entre otros los siguientes mecanismos con “diferentes sabores”.**
  - **1. Regulación de precios finales.**
  - **2. Regulación de precios mayoristas (ej: la interconexión).**
  - **3. Relaciones entre la regulación de precios y el comportamiento estratégico de los operadores .**
  - **4. Asignación de recursos escasos.**
  - **5. Separaciones verticales u horizontales.**
  - **6. Contabilidad de costos.**
  - **8. Modelos de costeo.**
  - **9. Comparaciones internacionales de precios (benchmarking).**

# Mercados de banda ancha y convergencia. 1

## Importancia de la definición de los mercados

La definición es básica

- La definición de los mercados relevantes es básica para el análisis de la competencia.

Base de la decisión y de la Separación.

- Esta definición y la designación de los operadores dominantes es esencial para la adopción de medidas si fuera necesario, entre ellas las de separación en general, y de la contable en particular.

Extensión de la separación a otros mercados

- Es la base de la estructura de la separación contable por servicios, entre mercados y dentro de cada mercado.

Banda Ancha Convergencia

- La imposición de la separación contable a un operador designado dominante en un mercado puede cubrir mercados donde el operador no es dominante, para asegurar la consistencia de los datos, y el análisis completo de conductas anticompetitivas como los subsidios cruzados, entre otras.

- La banda ancha y la convergencia han generado estructuras complejas de mercados y de dominio.

# Mercados de banda ancha y convergencia. 2

## Particularidades

- La banda ancha y el Protocolo IP son fundamentales en las políticas de desarrollo.
- Debido a la Convergencia es necesario renovar la política y la normativa para una transición a los nuevos mercados en los que convergen productos y servicios de varias industrias, algunas de ellas no pertenecientes al sector.
- En los mercados en convergencia surge la principal pregunta: ¿cómo se definen los mercados y los operadores dominantes a los cuales aplicar la separación contable?
- **Pero al mismo tiempo se requiere estimular inversiones extraordinarias para desarrollar estas plataformas. Un asunto a cuidar simultáneamente.**
- El Estado, tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados, está interviniendo activamente.
- La separación, en sus diversas versiones, adquiere importancia por las particularidades de la banda ancha.

# Mercados de banda ancha y convergencia. 3

## Particularidades

- El Acceso Abierto puede ser esencial con relación a las redes de banda ancha y se requiere algún tipo de separación y principalmente la contable.
- Para el tipo de intervenciones ex ante como la que se analizan, la definición de estos conceptos es prospectiva. La visión prospectiva se vuelve muy compleja en la situación actual de cambios rápidos y en buena medida impredecibles.
- **Es importante observar en los mercados impulsados por la innovación si no existe una competencia dinámica entre empresas que no compiten en el momento actual.**
- La aplicación de incentivos correctos y oportunos es importante para promover el desarrollo de inversiones. Parece conveniente tender a regular principalmente ex post sobre la base del derecho de competencia sin renunciar a la regulación ex ante.



# Mercados de banda ancha y convergencia. 5

## Servicios no ICT – Impacto.

- La posibilidad de abusar del dominio a través del control de las infraestructuras y servicios sobre ellas, se puede extender ahora al control de, por ejemplo, el contenido “must have”.
- **Las cuestiones relativas al contenido pueden hacer necesario aplicar en algunos casos medidas específicas ex ante debido a la velocidad de los cambios.**
- Los empaquetamientos son en general beneficiosos para los usuarios a través de las economías de alcance. Sin embargo pueden ser conductas anticompetitivas cuando apalancan el poder de mercado.
- Pueden haber empaquetamientos basados en la eficiencia del uso de recursos de la convergencia, o de servicios no convergentes en que se apunta principalmente a la facturación única.

# Mercados relevantes. 1

## Minoristas. Aspectos particulares.

- Nos concentramos en la banda ancha y la convergencia.
- El acceso de banda ancha es visto por: 1. los usuarios como un medio para acceder a una variedad de servicios, y 2. por los productores para distribuir sus servicios. Esta es la base de la convergencia, y hace que las redes de banda ancha se comporten como plataformas de interacción de proveedores y consumidores.
- Como los prestadores pueden, a través de los planes comerciales y paquetes, efectuar discriminación entre clientes sin identificarlos, puede ser necesaria la apertura en varios sub mercados para un mismo servicio y diferentes planes.
- Los servicios incluidos en los paquetes influyen en la decisión de los clientes en cuanto a la determinación de la sustituibilidad y por tanto en el alcance del mercado.

# Mercados relevantes. 1

## Minoristas. Aspectos particulares.

- Nos concentramos en la banda ancha y la convergencia.

Medio para que los proveedores distribuyan sus servicios

**Mercado bilateral.  
Plataforma de acceso  
a Internet: ISP - IAP**

Medio para que los usuarios accedan a una variedad de servicios

- Esta es la base de la convergencia. Las redes de banda ancha se comportan como plataformas de interacción de proveedores y usuarios consumidores.

## **Mercados relevantes. 2**

### **Minoristas. Aspectos particulares. Paquetes.**

- Una forma adecuada de tratar los mercados de la banda ancha es tomando en consideración los paquetes de conectividad y servicios de contenido y aplicaciones, principalmente cuando la demanda está comandada por los servicios.
- El análisis de la sustituibilidad debería considerar aspectos relativos a las dificultades del cliente para cambiar de proveedor, lo que puede afectar la definición correcta del mercado.
  - Dificultades de los clientes en la comparación entre paquetes.
  - Dificultades para romper el paquete y migrar alguno de los servicios a otro proveedor. Existe mínimamente un costo de transacción.
- Para considerar esta situación se debería observar si los clientes están preparados para descartar el paquete ante un aumento de precio y contratar los servicios individuales.

# Mercados relevantes. 3

## Minoristas. Aspectos particulares. Paquetes.

- Unión Europea: Si existe evidencia que una cantidad significativa de clientes (marginales) está dispuesto a migrar a otros proveedores de servicios individuales, estos servicios deben integrar el mismo mercado.
- Es necesario partir del precio de competencia para efectuar la prueba para que impacten correctamente los costos evitados por el paquete y las economías de alcance.
- Caso relativo a la compresión de precios que proviene de descuentos grandes en los paquetes de servicios regulados (banda ancha) y no regulados (p.e. televisión), aún cuando el precio individual de la banda ancha pase el test de compresión. El que no se detecte compresión de precios en el servicio de acceso individual no asegura que no haya compresión a través de paquetes si el descuento es grande. Un precio inflado para el servicio individual puede volcar a los clientes hacia el paquete provocando problemas al entrante.

Clientes marginales  
y paquetes

Usar precio  
de competencia  
en las pruebas

Compresión  
de precios en  
paquetes

## Mercados relevantes. 4

### Mayoristas. Aspectos particulares.

Mayorista  
→  
Minorista

¿Escalera  
de inversión?

Correspondencia  
de ambos  
mercados

- Los mercados mayoristas pueden establecer limitaciones en los mercados minoristas a través del acceso abierto a nivel mayorista. Las obligaciones de acceso a nivel mayorista deberían promover la competencia en toda la cadena de valor descendente al evitar el control sobre las instalaciones o facilidades esenciales.
- Una amplia oferta de servicios mayoristas facilita la competencia minorista, pero no existe suficiente evidencia de que se facilite la inversión en infraestructura competitiva.
- Cuando a nivel minorista se desarrollan mercados en que el empaquetamiento importa, una posible medida es hacer corresponder los mercados mayoristas con los minoristas, tanto en servicios individuales como empaquetados e incluir la provisión propia y a terceros.

# Operador dominante.

## Aspectos particulares de la convergencia.

Aplicaciones y  
contenidos  
imprescindibles y la  
dominancia

- El empaquetamiento debido a la convergencia sobre la banda ancha agrega factores a considerar en la determinación de la dominancia.
- Los servicios imprescindibles (“must have”) por los usuarios, cuando son provistos por redes seleccionadas, dan lugar a una relación vertical que debería ser tomada en consideración en la evaluación de la dominancia. Caso reciente: Comcast – Netflix.
- A estos efectos se debería considerar la posibilidad que tienen otros prestadores de replicar el paquete con éxito, sea el mismo u otro competitivo.
- En algunos mercados existen también aplicaciones (pago en los celulares) que tienen la categoría de ser “imprescindibles” o “must have”, lo que también genera problemas a los reguladores en el momento de determinar la dominancia en estos mercados.



# Separaciones para control regulatorio. Generalidades.

- Es importante considerar que las acciones que se toman están alineadas con los principios básicos regulatorios desde el principio de las aperturas del mercado en la década de 1980.
- Entre las medidas regulatorias ha estado y sigue estando en un lugar primordial la separación que asegure una competencia en los mercados. En cualquier caso la separación debe estar balanceada con el estímulo a la inversión.
- Cuando el regulador acepta la existencia del operador dominante tiene como herramienta principal la separación contable. Las demás separaciones apuntan principalmente a la desaparición de la dominancia.



# Contabilidad regulatoria. 1

## Impacto de la convergencia.

- La convergencia permite a los operadores prestar múltiples servicios sobre las mismas redes. Esta situación aumenta la cantidad de costos comunes lo que hace más necesaria la separación contable en casos de dominancia para conocer los costos atribuibles a cada servicio o producto.
- Los costos comunes, al contrario de lo que sucedía, se extienden por toda la red tanto en la infraestructura pasiva como en la capa física y principalmente en las capas TCP/IP.
- **Prácticamente todos los servicios comparten toda o parte de la infraestructura, incluyendo todos los servicios de telecomunicaciones y los de provisión de contenido y aplicaciones.**
- Los criterios de atribución de costos requieren un conocimiento detallado del uso de la infraestructura que hace cada servicio.
- El uso de las capacidades es un proceso estocástico no solamente por tiempo y oportunidad del uso (telefonía), sino también y además, por la variabilidad del uso en sí (video, aplicaciones).

## Contabilidad regulatoria. 2

### Impacto de la convergencia.

- **Las separaciones por servicios y por mercados deben tomar en consideración los servicios convergentes y los paquetes, tanto a nivel mayorista como minorista.**
- **La parte de la separación en sí no es tan compleja como la contabilidad de costos.**
- El proceso de atribución de costos, usando en general ABC, tiene la dificultad de determinar los drivers que dependen de los procesos estocásticos.
- Ejemplo simple. Red de transporte IP para telefonía y para televisión IP.
  - La telefonía puede ser caracterizada por parámetros básicos como los MOU, el % de tráfico en la hora pico o el GOS.
  - La televisión tiene un comportamiento de difícil caracterización a través de valores promedio.
  - ¿Cómo se asignan estos costos entre ambos servicios?

## Contabilidad regulatoria. 3

### Impacto de la convergencia.

- Es necesario separar los costos por servicio, identificando las funciones y los elementos de las redes, y mantener cuentas separadas para los activos utilizados en los distintos segmentos de redes tanto de telecomunicaciones como de contenido como la televisión.
- **Si un regulador considera que se requiere una acción correctiva como consecuencia de sus nuevas acciones regulatorias, debería prestar atención al entorno comercial y económico para minimizar el riesgo y la incertidumbre en los mercados correspondientes.**
- Esta acción, entre otras, podría incluir realizar un ajuste de los precios durante un período razonable de tiempo.
- Esta recomendación es especialmente necesaria en los nuevos entornos de banda ancha y convergencia debido a los grandes cambios que pueden producirse en el futuro.

# Contabilidad regulatoria. 4

## Descripción general.

Comprensibilidad

Relevancia  
para los fines

Fiabilidad: ~~error~~  
~~Importante, sesgo~~  
~~o prejuicio~~

Comparabilidad

Los sistemas de contabilidad de costos y de separación contable (contabilidad regulatoria) de los operadores definidos como dominantes deben proveer la información financiera necesaria para demostrar cabalmente que cumple con las reglamentaciones. Se recomienda que estén alineadas con los criterios cualitativos de comprensibilidad, relevancia, fiabilidad y comparabilidad.

■ Cuando esta obligación ex ante se aplica a la banda ancha el principal aspecto a considerar es la separación vertical para mantener registros contables separados para sus costos e ingresos en los negocios aguas arriba y aguas abajo, de forma que el regulador pueda conocer los costos atribuibles a los servicios mayoristas. El operador podrá mantener las eficiencias de la integración vertical si se aplica solamente la separación contable.

# Contabilidad regulatoria. 5

## Descripción general.

- En algunos casos como en el de Singapur, es posible tener dos grados de detalle de los reportes, a los efectos de no sobrecargar a todos los operadores, a través de exigencias completas y detalladas al operador dominante y exigencias menores a los demás. Este es el caso de IDA en que se aplica al único operador dominante SingTel.
- El sistema de contabilidad de costos es un conjunto de normas que garanticen la atribución de ingresos, costos, activos, pasivos y capital empleado para actividades individuales y servicios, en particular considerando costos directos e indirectos de los servicios, así como gastos de funcionamiento. El objetivo debe ser una presentación transparente de la relación entre costos y precios.
- En esta atribución, como ya se mencionó, reside la principal dificultad que introduce la convergencia y la banda ancha.

# Contabilidad regulatoria. 6

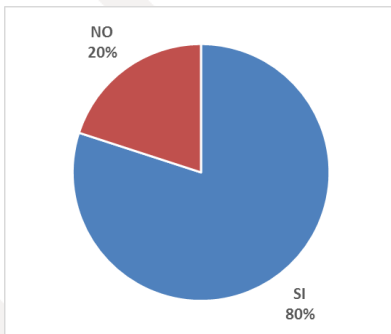
## Descripción general.

- Es reconocido que la solución de problemas de dominancia en el mercado minorista a veces se encuentra en el mercado mayorista, por lo que las operaciones en éste deben estar identificadas y separadas a través de la separación contable.
- No debe ser considerada solamente como un mecanismo para facilitar y mejorar la regulación de precios, sino también para facilitar y mejorar el trabajo de los reguladores en cuanto al desarrollo de políticas sectoriales y a la promoción y defensa de la competencia.
- La contabilidad regulatoria es una herramienta esencial en el tratamiento de la competencia en los mercados de servicios convergentes y sobre la banda ancha.

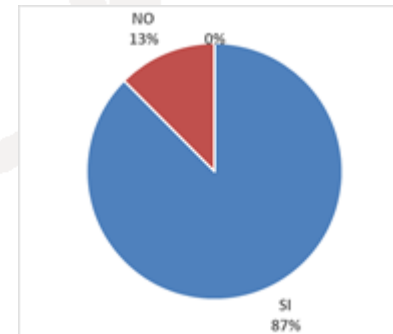
# Contabilidad regulatoria en América Latina

- Europa: 6 de 30 países no usan separación contable.
- América Latina: 2 de 10 países no la usan.

Europa



América Latina



- Procesamiento: Omar de León. Fuente de datos: UIT (2013)

## Conclusiones

- Debido a la convergencia la separación contable, principal herramienta para la defensa de la competencia, debería tomar en consideración más mercados (involucrando servicios que no son de telecomunicaciones) y más servicios dentro de cada mercado (paquetes, etc.).
- La contabilidad de costos se encuentra más sobrecargada que tradicionalmente debido al uso de múltiples servicios de la misma infraestructura en diferentes capas. El manual debe ser más detallado.
- Las necesidades de aplicar remedios a problemas de competencia, cuando al mismo tiempo se requiere estimular la inversión, hace necesario procurar un equilibrio y observar la competencia dinámica como consecuencia de la innovación y la erosión potencial del dominio.





**Muchas gracias**