

Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.	
Medida adicional	Justificación
Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.	

III. Comentarios y aportaciones generales del participante
Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.

Sugerencias para una competencia efectiva en el nuevo escenario mexicano

Mayo 2016



CARRIER Y ASOC.

Información y análisis de mercado

Av. Lacroze 2321 – 4° B
C1416CPI Buenos Aires
Argentina

Tel: (54-11) 4899-2149

Mail: info@carrieryasoc.com

Contenido

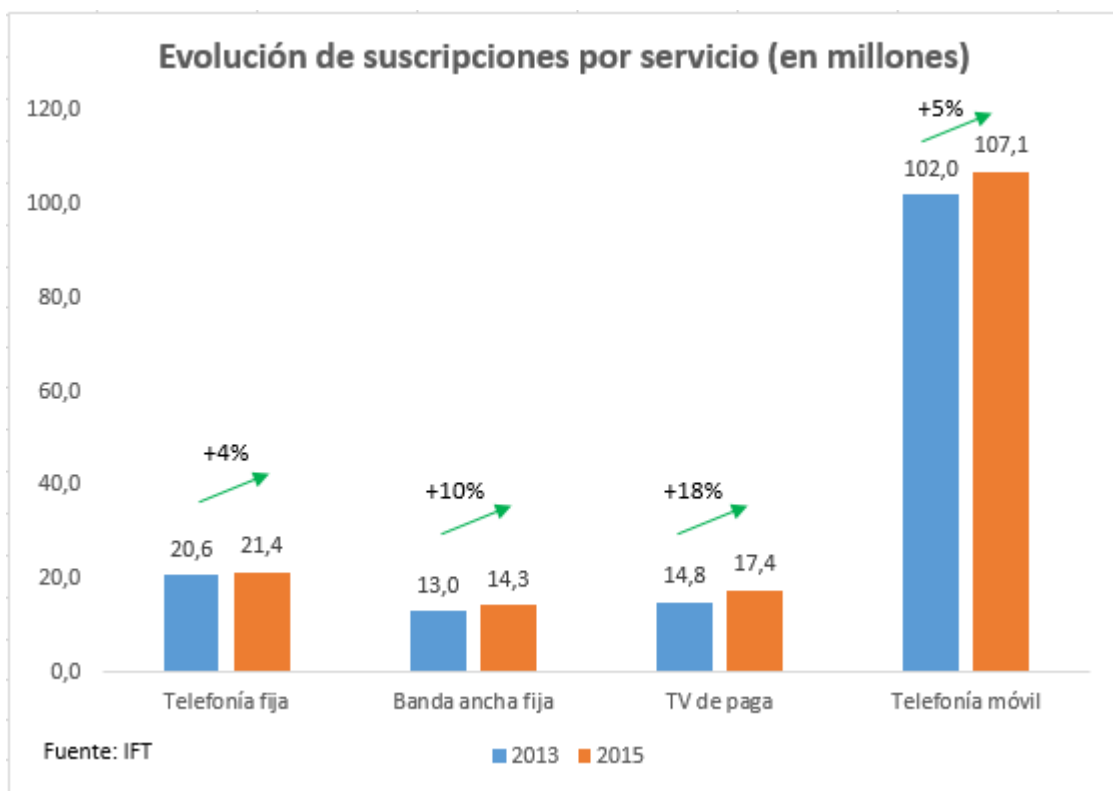
1. Una etapa exitosa.....	3
2. Problemas en gestación	4
3. Modificaciones a evaluar	6
3.1. Dos redes, múltiples servicios	7
3.2. Un país, muchas regiones	8
4. Conclusiones.....	10

La reforma en materia de telecomunicaciones en México produjo rápidos y evidentes resultados positivos en el poco tiempo que lleva vigente. No obstante, comienzan a vislumbrarse también efectos colaterales no deseados. Sin embargo, estos desvíos podrán contrarrestarse introduciendo cambios menores pero relevantes en la regulación.

1. Una etapa exitosa

Luego del paso de los primeros años de las reformas producidas en México en materia de telecomunicaciones, los resultados han sido positivos:

1. **Creció el acceso de la población a los distintos servicios** del 2013 al 2015, con la TV paga como servicio estrella en cuanto a desarrollo, seguido de la banda ancha



2. **Bajaron las tarifas al público y mejoraron de los anchos de banda.** Las mismas son consecuencia de una mejor competencia, así como del empaquetamiento de servicios, lo que hace más eficientes los costos de los operadores.
3. **Aumentaron las inversiones** de grandes grupos económicos, resultando en un proceso de consolidación de actores pequeños que permite lograr mejores escalas de operación y de

eficiencia. Esto impulsó a que más operadoras empaqueten sus servicios fijos (telefonía, banda ancha y TV). En el caso de la telefonía móvil, la concentración dio lugar a un 3° operador con interesantes perspectivas de crecimiento

4. **Disminuyó el peso relativo en el sector del operador preponderante** como consecuencia de las políticas de regulación asimétrica

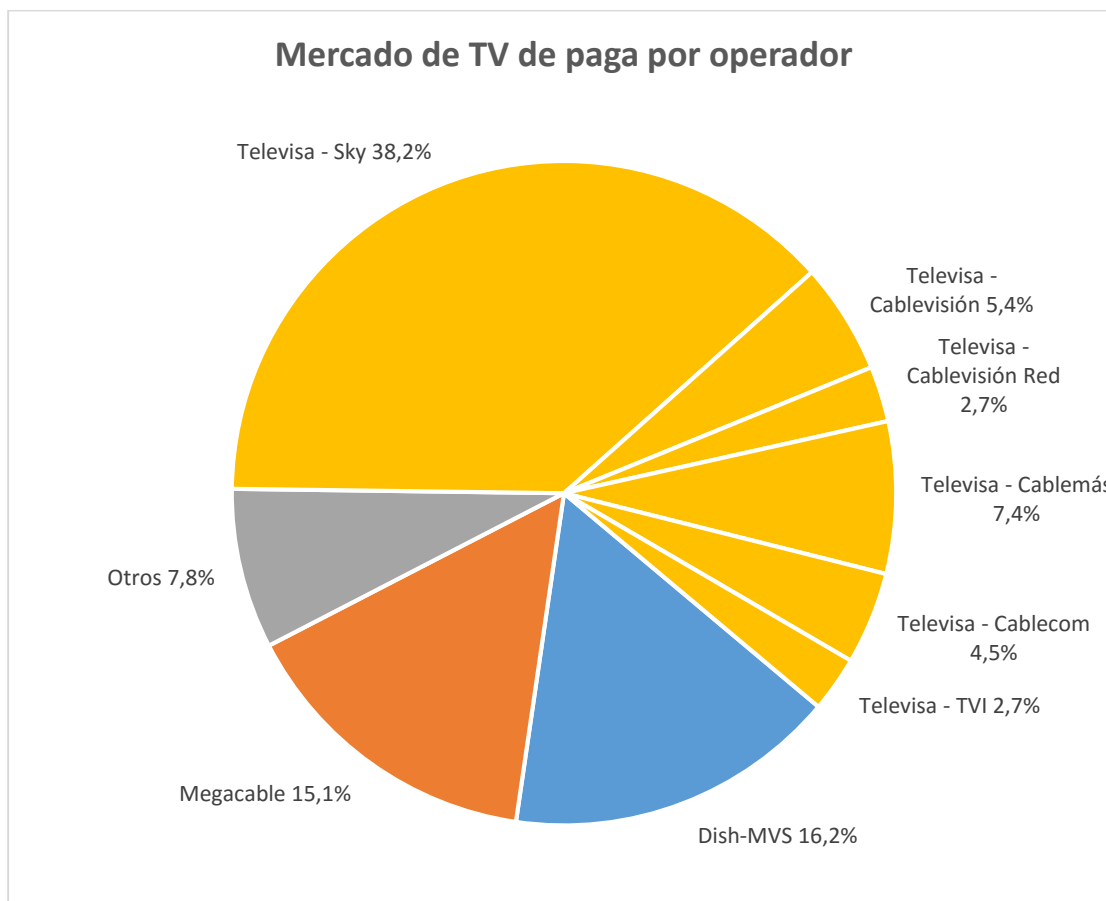
Por lo expuesto, **queda claro que la regulación vigente ha logrado resultados positivos, tanto para la industria en general como para los consumidores en particular** por lo que se puede afirmar que, sin lugar a dudas, ésta ha sido exitosa.

No obstante, los resultados positivos obtenidos comenzaron a modificar el escenario, dejando al descubierto nuevos desafíos que el regulador deberá afrontar en adelante. Por lo tanto, es válido preguntarse si la regulación que hasta aquí sirvió seguirá haciéndolo en el futuro. De hecho, la existencia de distintos modelos regulatorios exitosos demuestra que no hay una receta eficaz única sino diversas, aplicables cada una en función de contextos diferentes. Lo que hasta hoy funcionó puede luego no ser tan eficaz como consecuencia de los propios cambios que un determinado modelo generó en el entorno. Esto mismo está contemplado en el marco actual a través de las consultas públicas regulares que permiten identificar aspectos a abordar e ir haciendo la necesaria sintonía fina de las normas vigentes. En definitiva, **la regulación no es algo estático sino dinámico, que debe adaptarse a entornos cambiantes.**

2. Problemas en gestación

Los buenos indicadores resultantes de la actual regulación mexicana no pueden contrarrestar **algunos aspectos que merecen ser corregidos antes de que introduzcan distorsiones que serán más difíciles de revertir**, tales como la concentración de mercado en algunos servicios y el no incentivo para dar servicio en áreas geográficas o segmentos socioeconómicos poco rentables.

En líneas generales, la reforma en telecomunicaciones introdujo un mayor grado de competencia en todos los servicios, **excepto en los de TV de paga, que tendieron a la concentración de mercado.** Allí, Televisa, sumando las suscripciones de cable que fue adquiriendo en los últimos años con aquellas del operador de TV satelital Sky, pasó de una participación de mercado del 55,2% en 2012 a un 60,9% en 2015.



Se trata del único servicio de Telecomunicaciones donde un actor ya dominante aumentó su participación de mercado. Esta relevancia se vio acentuada por la inhibición que pesa sobre la red fija de mayor capilaridad, la de Telmex, a ofrecer este tipo de servicios, impidiendo que se convierta en una alternativa para el consumidor. **Esta concentración tiene diversos efectos negativos:**

- **Hay más resistencia a la baja de precios.** Esto puede observarse en el caso de la TV de paga, cuyos precios subieron un 2,5% entre 2013 y 2015, mientras que el resto de los servicios de telecomunicaciones (telefonía fija, telefonía móvil, banda ancha) registraron valores negativos¹
- **Limita la elección de la población** que ve una disminución en las alternativas de oferta. Se trata no sólo de una limitación en la oferta de mercado, sino que, además y más importante aún, atenta contra el derecho fundamental de acceso a las TIC garantizado por la constitución. La misma, en su reforma de 2013, considera al derecho de acceso a las TIC

¹ Telefonía baja de precio por reformas, pero no TV de paga

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/03/09/reformas-no-impactan-precios-tv-paga>

(banda ancha incluida) como un derecho fundamental, al tiempo en que tanto la radiodifusión y las telecomunicaciones son consideradas servicios públicos.

- **Produce una tendencia al monopsonio**, con la compra de contenidos tendiendo a concentrarse en un único operador.
- **Condena a los clientes de Telmex a no acceder a servicios convergentes**, aun estando conectados a una red capaz de ofrecerlos, desaprovechándola.

Por otra parte, la declaración de preponderancia de América Móvil (vía Telmex y Telcel) y el consecuente tratamiento asimétrico, si bien produjo grandes beneficios para el mercado de las telecomunicaciones en general, **también deja al descubierto algunas deficiencias:**

- **Desincentiva la inversión en áreas menos densamente pobladas o en segmentos socioeconómicos menos rentables.** En su búsqueda por no superar una participación de mercado del 50% o más que implique la aplicación de regulación asimétrica, los actores no preponderantes dejarán de expandir su red en algún punto y tenderán a focalizarse en aquellos clientes y zonas más rentables, ya sea por su consumo o por el costo asociado a brindarles el servicio.
- Este foco en el 50% más atractivo del mercado tendrá como consecuencia que **los segmentos no rentables tenderán a estar desatendidos.** Esto redundará en un país con diferencias geográficas y socioeconómicas de cobertura física de las redes y de acceso a servicios. Así, se corre el riesgo de fomentar el surgimiento de dos Méxicos: uno conectado, con buena capacidad y acceso a todos los servicios, el otro desconectado y limitado
- **A esta situación se suma la contradicción en el caso de Telmex, quien, en función de su concesión tiene exigencias de cobertura (entre otras), al tiempo que la actual ley lo castiga por su tamaño.** Así, los suscriptores, inversión, cobertura, red y demás que utilice para dar cumplimiento a sus obligaciones por su concesión también están considerados en la medición de preponderancia.

De esta forma, y **tal como está implementada en la actualidad, el mecanismo para calcular la preponderancia atenta contra el objetivo de brindar los servicios de telecomunicaciones de manera universal.**

3. Modificaciones a evaluar

Los problemas que se están gestando como consecuencia de la actual regulación son un llamado de atención para intervenir antes de que las distorsiones se acentúen, atentando contra los objetivos de la misma.

Estos problemas pueden ser abordados no tanto desde las exigencias hacia el AEP sino en la forma en que esta preponderancia se determine. El concepto de preponderante para asegurar un

mercado en competencia (con los beneficios que conlleva) es positivo en sí mismo, aunque convendría revisar la forma en que esta preponderancia es determinada.

El mecanismo actual para determinar **la preponderancia tiene dos factores distorsivos: uno que mide la preponderancia en función de suscriptores a servicios y no suscriptores de una red** (más allá del servicio contratado); el otro que la preponderancia **se mide sobre el conjunto del territorio mexicano, pasando por alto las particularidades y atractivo de cada región.**

3.1. Dos redes, múltiples servicios

En momentos en que se debate el futuro de las redes de telecomunicaciones, **el marco regulatorio no debe basarse en lo que pasó sino en lo que vendrá.** Por ello, debe partirse de la comprensión de los cambios introducidos por una evolución tecnológica disruptiva.

Si miramos hacia atrás veremos que hasta hace poco a cada red correspondía un servicio único y determinado: la de TV por cable para transportar video analógico, la de telefonía para transportar voz. Ninguna de las dos estaba en condiciones técnicas de transportar el contenido de la otra. Eran claramente universos estancos. Con la digitalización, las diferencias entre los distintos tipos de contenidos (audio, imagen, texto) desaparecen y todo se convierte técnicamente en una misma cosa, 1s y 0s. En consecuencia, **las redes dejan de ser específicamente para un contenido determinado: todo aquello susceptible de ser digitalizado puede ser transportado por las mismas.** Esto puede observarse hoy, donde cada vez pueden establecerse menos diferencias entre redes de TV por cable y de telecomunicaciones, pudiendo ambas dar servicios de banda ancha, telefonía o video. Así, queda claro que **la diferenciación por servicio es una manera de clasificar propia del mundo analógico, pero que poco aporta al funcionamiento del mundo digital.**

Es por este motivo que **el cálculo de la preponderancia no debe basarse en suscriptores a servicios (todos los cuales pueden ofrecerse sobre la misma red) sino sobre los clientes conectados a la red, independientemente de los servicios que contraten.** De ser así, los operadores de las redes se verán motivados a multiplicar los servicios ya que, más allá de la mayor eficiencia de costos de ofrecer múltiples servicios sobre una misma infraestructura, sumar clientes de servicios no le implicará mejorar su participación de mercado en materia de clientes conectados, evitando el riesgo de superar el umbral del 50%. En el caso de la TV de paga, sumar este servicio conlleva una importante inversión en mejorar la capacidad de la red para transportar un contenido muy demandante en términos de capacidad. Por lo tanto, si se desalienta la oferta de servicios se está desalentando las inversiones en la mejora de la capacidad de las redes.

Más allá de que tanto redes fijas como móviles pueden hoy técnicamente transportar los mismos contenidos, así como ofrecer los mismos servicios, **las redes móviles ameritan un tratamiento distinto del de las redes fijas. Esto se debe a que se trata de una infraestructura que tiene una diferencia fundamental: las redes móviles responden a un recurso escaso, el espectro.** Esto implica que no alcanza con que un operador tenga el deseo y el capital para desplegar una red móvil. También deberá contar con espectro, que es asignado por el Estado. Esta situación es distinta a la que se da en el mundo de las redes fijas, donde todo aquél con el capital suficiente

puede desplegar una red si estima que recibirá un retorno sobre su inversión. Pero nada impide que por la puerta de un mismo hogar pasen 2, 3, 4 o más redes fijas. **En el caso de las redes móviles, dependerá de la cantidad de lotes en que se dividió el espectro por parte del regulador lo que determinará cuántos operadores móviles de red (OMR) competirán en el mercado.** De allí que en telefonía móvil haya surgido el concepto de operador móvil virtual (OMV) que es una forma de permitir usufructuar del espectro a operadores que no lo tengan asignado directamente.

Por otro lado, **al considerar de igual manera a los servicios fijos y los móviles, se están sumando suscripciones que responden a contextos radicalmente distintos: los servicios fijos conectan hogares, mientras que los móviles conectan personas (o dispositivos).** Y claramente no sólo es mucho mayor el universo de los segundos sino también que tenderá a serlo aún más con el advenimiento de la Internet de las Cosas (IoT) que multiplicará exponencialmente el número de dispositivos conectados.

El hecho de otorgar el mismo peso a una suscripción que conecta a todo un hogar u organización que a una suscripción que conecta a una persona individualmente hace que naturalmente el AEP sea el operador móvil con mayor cantidad de suscriptores. De este modo, **un operador móvil puede ser preponderante, aún en el caso en que no contase con servicios fijos, mientras que estos últimos podrían estar en manos de un mismo operador sin que esto implicase preponderancia.** De hecho, la suma de suscripciones a la telefonía móvil en México (al tercer trimestre de 2015²) suma 107 millones, que es más del doble de los 53 millones³ que resultan de la suma de suscripciones a telefonía fija, banda ancha y TV de paga, todos servicios que, además, se dan o pueden darse sobre una misma red fija.

3.2. Un país, muchas regiones

A pesar de los avances manifiestos en cuanto al crecimiento de las suscripciones a los distintos servicios de telecomunicaciones, **todavía se observa en México una marcada disparidad en la penetración de los mismos en función del territorio a considerar.**

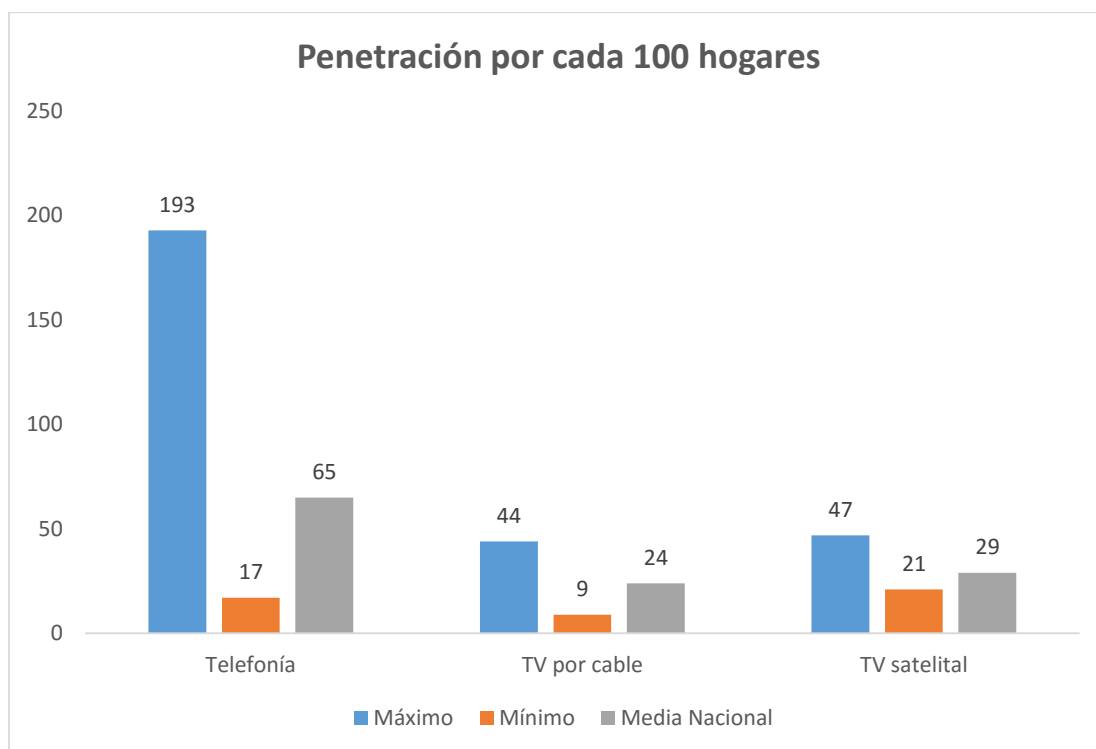
En el caso de la telefonía fija, teniendo en cuenta la penetración de las líneas por cada 100 hogares, se observan notorias diferencias por Estado. Mientras que en Distrito Federal este valor es de 193, en el otro extremo, Chiapas, es de apenas 17. Visto de otra forma, la penetración en el DF es 11 veces superior. La media nacional se ubica en 65 líneas.

En el caso de la TV paga por cable (que necesita de contar con redes de gran capilaridad), también se observan diferencias de penetración por Estado. El de mayor penetración es el de Sonora, con 44 suscripciones por cada 100 hogares. El de menor penetración es Chiapas, con 9 suscripciones. Así, en Sonora hay una penetración 5 veces mayor. La media nacional es de 24 suscripciones.

² IFT http://cgpe.ift.org.mx/3ite15/tel_moviles.html

³ IFT http://cgpe.ift.org.mx/3ite15/tel_fijas.html

La cosa se suaviza un poco en el caso de TV paga por satélite (donde no se necesitan inversiones en tendidos terrestres), aunque también hay diferencias. Mientras que en Tabasco la penetración es de 47 suscripciones cada 100 hogares, en Chiapas este valor es de 21. O sea, la penetración entre el Estado con más suscripciones y el de menos es algo más del doble.



Las diferencias por región tienen que ver con el atractivo de unas y otras en términos económicos para que el operador lleve allí sus servicios. Pero **esta brecha difícilmente se cierre mientras que el crecimiento en suscripciones en los mercados menos atendidos, y menos rentables, se compute con igual peso a la hora de determinar la preponderancia de un operador.** Por el contrario, los operadores preferirán concentrar sus esfuerzos en las zonas más rentables, con lo que las zonas más desatendidas están condenadas a seguir estándolo.

Este problema puede abordarse considerando el cálculo de la preponderancia no a nivel nacional sino regional, pudiendo cada región corresponder a un Estado o no. Así, un operador que sea preponderante en una región o esté cerca de serlo, no se verá inhibido de invertir para llevar sus servicios a otra donde tenga margen para crecer en suscriptores sin que esto implique someterse a un trato regulatorio asimétrico.

Por otra parte, siendo que la red y su capilaridad son conceptos atados al factor territorial de cobertura, también **merecería evaluarse si, ante una regionalización de la preponderancia, sería conveniente que los servicios satelitales fueran la excepción y sigan siendo nacionales.** Esto es así ya que para un operador satelital su cobertura regional está vinculada a la pisada del satélite.

Por lo tanto, atender una o más regiones no implica una inversión en infraestructura diferente, como sí sucede con las redes terrestres (tanto de cable como inalámbricas).

4. Conclusiones

Recapitulando, **México introdujo una verdadera revolución en términos regulatorios** a un mercado que mostraba una clara concentración, obteniendo hasta el momento resultados positivos. No obstante, y luego de un par de años de vigencia, **se comienza a percibir que existen aspectos que deberían mejorarse** antes de que se conviertan en problemas estructurales.

Luego del análisis del estado de situación del país y tomando en cuenta las particularidades tecnológicas de las distintas redes, se sugiere evaluar los siguientes cambios en la forma de determinar la preponderancia de un operador:

- **Reemplazar el criterio de penetración de mercado de las suscripciones por servicio por uno basado en acceso o conexión por tipo de red**, diferenciando a las redes terrestres fijas (cableadas o inalámbricas), redes terrestres móviles y redes satelitales.
- **Reemplazar el criterio de contabilización nacional para las redes terrestres por uno regional**, siendo la definición más adecuada del alcance de cada una un factor a ser determinado.

Conviene destacar que **estas medidas no implican introducir modificaciones en aspectos más sensibles y complejos de la regulación** como interconexión, compartición de infraestructura, desagregación de la red local, servicios mayoristas, propiedad cruzada y tantas otras.

Es de esperar que estas sugerencias sirvan de disparador de una evaluación de mayor profundidad de lo que implica una consulta pública y que sean **un aporte al desarrollo de un México conectado, con igualdad de oportunidades y acceso para todos sus habitantes a todos los servicios**. Todo dentro de un marco de sana competencia que mantenga los precios bajo control y estimule el desarrollo de servicios.

Lic. Enrique Carrier
Director
CARRIER Y ASOCIADOS