

Formato para participar en la consulta pública
Sector Telecomunicaciones

I. Datos del participante	
Nombre, razón social o denominación social:	Gustavo Fontanals Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA)- Argentina Investigador visitante de la Universidad Federal Fluminense (UFF) de Río de Janeiro y de la Universidad de Pennsylvania (UPENN)
En su caso, nombre del representante legal:	X
Documento para acreditar la representación: (En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico).	X
En términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y los artículos 68, último párrafo y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, doy mi consentimiento expreso al IFT para la divulgación de mis datos personales contenidos en el presente formato.	Doy mi consentimiento
AVISO IMPORTANTE	
<p>Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de la presente consulta pública, serán divulgados íntegramente en el portal electrónico del IFT y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos. En caso de que los comentarios, opiniones y aportaciones contengan información que pueda ser considerada como confidencial o reservada, se entenderá que, quien participa en este ejercicio, otorga su consentimiento expreso para la difusión de la misma, cuando menos en el portal del IFT. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre un anteproyecto regulatorio o situación específica que este órgano constitucional autónomo somete a la consideración del escrutinio público, en términos de lo dispuesto por el artículo 120, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>	

II. Comentarios y aportaciones específicas del participante			
Por medida aplicable al AEP en el sector de telecomunicaciones			
Medida o Numeral	Efectividad regulatoria y/o en términos de competencia	Propuesta de modificación o supresión de la medida	Justificación
			Todos los comentarios y aportaciones se realizan en el documento adjunto bajo esta presentación.

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
Todos los comentarios y aportaciones se realizan en el documento adjuntado a continuación.
Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.

El presente documento tiene por finalidad aportar elementos de análisis en el marco de la *Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones* convocada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México.

Este aporte se realiza en calidad de investigador académico especializado en el estudio de las políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones, sustentando en un enfoque analítico político-institucional que apunta a revisar cómo las decisiones de política impactan sobre la conformación de los mercados y las unidades de negocios respectivas. Las telecomunicaciones son un servicio público y un insumo esencial de uso difundido con fuerte impacto sobre la productividad general de la economía, en el que la regulación estatal desempeña un rol central. Se debe reconocer que toda decisión regulatoria afecta la conducta de las empresas involucradas, modificando la distribución de incentivos entre las partes y con eso la configuración de los mercados, generando efectos concretos en la promoción (o el retardo) del desarrollo socio-económico. El tema que convoca esta consulta es foco de mis inquietudes de investigación, y el caso del IFT se ubica por cierto como modelo de estudio de aquí en adelante. Se solicita atentamente se considere este trabajo en su integridad, dado que se realizan los comentarios a los aspectos relevantes y las preguntas identificadas en la consulta a lo largo de su desarrollo.

El análisis de impacto regulatorio en el marco de un proceso de reforma estructural

No se realiza aquí un estudio de tipo econométrico sobre el impacto desagregado de cada una de las medidas de regulación asimétricas puestas a consideración en la presente consulta, porque no resulta posible discriminar los efectos específicos de cada una de ellas, ni se cuenta con parámetros preestablecidos para evaluar los beneficios esperados de cada acción en particular.

Por el contrario, se postula la consideración analítica de que se trata de un paquete de medidas implementadas en forma conjunta con la intención de avanzar desde frentes cruzados hacia un objetivo estratégico: dinamizar la competencia en un mercado que cuenta desde hace más de dos décadas con un actor dominante, con capacidad persistente para bloquear el crecimiento de competidores efectivos mediante el control de insumos esenciales y una serie de barreras a la disputabilidad, resultante en una reducción de la eficiencia sectorial y en costos generales de

* Investigador del Programa de Historia Política y Estudios Comparados del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

productividad y desarrollo nacional (OCDE, 2012). Más aún, se entiende que estas medidas asimétricas anti-dominancia constituyen un paquete de políticas dentro de un programa más amplio de reforma estructural, impulsado por un mandato constitucional que reconoce el acceso a los servicios de telecomunicaciones como un derecho, ordenando al Estado avanzar en su garantía por diversos medios. Uno de ellos es la promoción efectiva de la competencia sectorial.

De este modo, no resulta posible discriminar cuáles y cuántos de los cambios que al momento de esta evaluación se puedan registrar en la dinámica y estructura de los mercados sectoriales corresponden en forma directa a las medidas asimétricas en consulta, sea en forma general o particular. O cuánto corresponden a otras políticas públicas emanadas de la Reforma Constitucional y de la Ley respectiva (LFTR) que se implementan en forma simultánea: la eliminación de una barrera institucional de larga data mediante la instauración de un avanzado marco normativo que recoge las mejores prácticas internacionales (CEPAL, OCDE, Comisión Europea, ITU); el establecimiento de una nueva autoridad de decisión y aplicación autónoma y robusta, con capacidades efectivas de implementación y de sanción, y sólidas salvaguardas a la impugnación y a la influencia de otros actores interesados; o las obligaciones de involucramiento de otras instancias estatales en el desarrollo del sector, como los proyectos de red troncal y red móvil compartida.

Es justamente esa sincronía con un programa estructural de reformas de amplio espectro lo que desplaza las críticas a la ausencia de parámetros preestablecidos de evaluación de las medidas consideradas, como los que suelen fijarse para otras políticas públicas más específicas o aisladas. En este caso, el análisis de impacto regulatorio no puede basarse en los beneficios o efectos netos de cada una de las medidas consideradas, sino en la contribución de éstas por separado y/o en su conjunto hacia los objetivos de política de largo plazo que impone el mandato constitucional (UIT, 2014).

Lo propio no quiere decir que no se pueda cumplir con una evaluación de las medidas asimétricas fijadas para el AEP, que especifique su dirección de contribución hacia el objetivo particular de este conjunto de políticas dentro del programa de reformas: la promoción de la competencia mediante la reducción de las barreras de entrada al mercado para otros competidores, y de las barreras de salida de los abonados del agente preponderante. Resulta posible agrupar estas medidas asimétricas en función de esa dirección, así como evaluar a partir de los datos públicos disponibles si efectivamente se han puesto en vigencia y si están siendo cumplidas por el agente regulado. Y desde ahí se puede relacionarlas con los efectos observados en la dinámica sectorial, asignando su correspondencia con una mejora de las eficiencias estáticas o un potencial aliento a las eficiencias dinámicas. Pero, de nuevo, ninguna de ellas por separado ni el paquete de medidas en su conjunto es en este marco de reformas

única causa eficiente (o su freno), por lo que la efectividad asignada no es, por el momento, dimensionable.

El análisis de impacto de la regulación asimétrica en el corto plazo

En este marco de reforma estructural, es innegable el punto de inflexión en la percepción de los actores respecto a la redistribución de los incentivos en el mercado. Eso se ha reflejado en el ingreso o fortalecimiento de competidores vía procesos de consolidación, así como en una pronunciada reducción de precios con la emergencia de nuevas ofertas de productos y/o de paquetes con mayor calidad. Y aunque no se pueda discriminar su efecto, se debe destacar la contribución de esa herramienta regulatoria *sui generis* con la que el legislador dotó al IFT en la búsqueda inmediata de mayor competencia: la declaración *ex-ante* de preponderancia para aquel actor incumbente fácilmente identificable como dominante a nivel nacional. Y la posibilidad de detonar en ese mismo acto un amplio conjunto de medidas asimétricas recogidas en las recomendaciones internacionales (como las Directrices de la Comisión Europea desde 2003 en adelante), que por cierto ya se implementan en numerosos países (e incluso se habían intentado -sin fuerza de aplicación- en México), pero que por primera vez se instrumentan todas juntas a la vez.

Esta regulación anti-dominancia se destaca a nivel mundial por su carácter de *ex-ante*, que no requiere de los complejos procesos de identificación y evaluación de mercados relevantes geográficos o de productos que conllevan las más habituales regulaciones *ex-post* de declaración de actores con poder sustancial, lo que habilita a ejercer una acción regulatoria inmediata. De este modo, la aplicación de ese paquete de medidas asimétricas al dominante posibilita una alteración abrupta de la distribución de los incentivos, apuntando a que se modifique de un momento a otro (con su instauración) la dinámica de corto plazo del mercado. Pero, como retomaremos, se trata básicamente de una modificación de las eficiencias estáticas, con una redistribución de los recursos disponibles en el momento presente, desde el predominante hacia los competidores. Lo que efectivamente puede resultar en una rápida intensificación de la competencia, con una reducción general de precios vía la dinamización de ofertas y calidad de servicios. Este objetivo, como veremos, se viene registrando efectivamente en el sector de telecomunicaciones mexicano en los dos años transcurridos desde la declaración de preponderancia al Grupo América Móvil (Telmex, Telnor, Telcel), con una intensificación en el último año, a medida que las diversas medidas asimétricas establecidas se pusieron en cumplimiento en forma efectiva.

Hay en este proceso también un fuerte valor simbólico y de percepción por parte de los competidores, que entienden hay un quiebre abrupto en relación al estado preexistente (*statu quo*), lo que por ejemplo puede explicar la decisión de concretar desembarcos e inversiones

que antes no se daban: el ingreso vía compras y fusiones de AT&T o los procesos de absorción y consolidación de Televisa y de Axtel-Avantel-Alestra van en ese sentido.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que los cambios en la dinámica de mercado que genera la regulación asimétrica no implican efectos inmediatos sobre las particiones de mercado. Esa no es su promesa. Porque el agente preponderante parte de una posición de dominio que, con el cambio en la distribución de incentivos, se podrá ir desarmando, pero es una tendencia que madura en el tiempo: a partir de su posición de dominio estructural de partida sigue teniendo escalas y recursos preexistentes para ajustar márgenes en función de la nueva competencia, así como los usuarios tienen una tendencia a permanecer con su operador histórico que recién se flexibiliza en el tiempo.

En consecuencia, la evaluación de impacto de las medidas asimétricas al AEP en el corto plazo no deben concentrarse en la modificación o no de las participaciones relativas de mercado, más allá de la promoción efectiva a la consolidación de competidores, que sí afecta los índices de concentración. Sino más bien en evaluar el grado de implementación efectiva por parte del regulador, su aceptación y cumplimiento por parte del regulado, y el aprovechamiento por parte de los competidores. Y desde ahí, en la verificación de la habilitación concreta de nuevas eficiencias vía ofertas de precios y/o calidad de servicios. Sólo la maduración de ese proceso en el tiempo, a mediano plazo, puede resultar en que los ingresantes y competidores desafiantes aumenten sus participaciones *vis a vis* el incumbente, resultando entonces sí en mayores cambios en la estructura de los mercados sectoriales.

El riesgo regulatorio aquí es el sostenimiento de estas medidas junto al desarrollo de competidores menos eficientes, que no cuenten con los incentivos adecuados para promover decisiones de inversión en infraestructura e innovación de servicios, que son las que resultan en ganancias de eficiencias dinámicas (más que la mera redistribución de los recursos presentes). Es decir, que no se concrete el paso de estos beneficios de eficiencias estáticas a la promoción de eficiencias dinámicas. Volveremos sobre este punto.

El IFT y la implementación de las medidas de regulación asimétrica en telecomunicaciones

Acorde a lo que venimos diciendo, una evaluación del impacto de las medidas asimétricas en el corto plazo debe partir de considerar su nivel de aplicación efectiva. A la fecha de esta revisión, acorde a la información pública disponible (Informes Trimestrales de Cumplimiento), el IFT satisfizo efectivamente sus mandatos constitucionales y legales, con la declaración del correspondiente AEP en tiempo y forma, junto con la imposición de un conjunto severo pero razonable de las medidas disponibles con el que poner en marcha el proceso de regulación asimétrica. Asimismo, las medidas impuestas al AEP ya han sido implementadas en su totalidad

por parte del regulador, están siendo cumplidas por el regulado, y están siendo aprovechadas por los competidores e ingresantes en función de sus intereses.

Hay que remarcar en esto que no se trata de un proceso directo ni uniforme, porque se consideran medidas que exigen diverso nivel de capacidades organizativas y procedimientos técnicos y administrativos, algunas de las cuales se pueden implementar en forma inmediata mientras que otras exigen un curso de adaptación de recursos. Hay en esto también un proceso de negociación, intercambio de información y aprendizaje por parte del regulador, el regulado y los competidores. Eso implica por ejemplo que mientras las medidas que dependen exclusivamente de una decisión administrativa o comercial se hayan puesto en práctica rápidamente (las minoristas comerciales en general), otras que exigen negociación y aprendizaje hayan tomado un mayor tiempo de interacción (establecimiento de ofertas de referencia y mecanismos de estimación de tarifas), y las que demandan también exigencias de adaptación técnica hayan requerido más tiempo (políticas de desagregación de la red local). Pero se debe destacar el cumplimiento integral, así como el valor hacia adelante de este proceso de aprendizaje y de intercambio de información entre el regulador y los operadores, que se constituye en una base estable a partir de la cual avanzar hacia adelante en su implementación.

Para esto no obstante sí es importante que el regulador participe en forma activa y eficiente en la resolución de disputas de precios, tarifas y condiciones que surjan entre el AEP y los competidores, que fue hasta el momento el principal obstáculo que enfrentaron para acceder a los servicios mayoristas. Es un paso adelante en esto la consolidación de las Ofertas de Referencia con el establecimiento de precios y tarifas fijadas o aprobadas (según el caso) por el regulador, así como de las metodologías de estimación de costos a utilizar en caso de desacuerdo entre las partes. Aquí también hay un proceso de aprendizaje y de acceso a la información pertinente que una vez desarrollado se consolida hacia adelante. La correcta fijación de las tarifas mayoristas es esencial para la eficacia de estas medidas asimétricas, teniendo en cuenta un difícil y variable equilibrio en el que se alienten las asimetrías buscadas para el desarrollo de competidores más fuertes, pero a la vez sosteniendo un nivel de rentabilidad e incentivos al AEP que asegure no sólo la conservación de la red sino también el desarrollo de nuevas inversiones en infraestructura.

Análisis de impacto de las principales medidas de regulación asimétricas implementadas

Más allá de su puesta en vigencia, teniendo en cuenta lo comentado en los apartados iniciales, es posible evaluar la efectividad regulatoria y en términos de competencia de las medidas de regulación asimétricas impuestas al AEP de telecomunicaciones. Para ello, haremos una selección de aquellas consideradas más relevantes en términos de reducción de las barreras a

la competencia, y se las agrupará en dos categorías generales acorde al sentido desde el que intervienen. Las medidas asimétricas orientadas a servicios minoristas del AEP, de protección e información al usuario, tendientes en general a garantizar derechos y a reducir las barreras de salida de los abonados; y las medidas de servicios e información mayoristas, orientadas a reducir las barreras de ingreso de otros operadores.

Medidas asimétricas de servicios minoristas del AEP, de protección e información al usuario

Sobre la mayoría de las medidas relativas a la protección e información de los abonados del AEP (condiciones de calidad, precio, cobertura; itinerancia; información de saldo, métodos de reclamos y cancelación, etc.) no es pertinente evaluar en términos de efectividad hacia la competencia. Sí se debe remarcar que se encuentran entre las mejores prácticas internacionales y que se requiere que el regulador vele en forma continuada por su cumplimiento. Eso parecen indicar los sucesivos Informes Trimestrales.

Respecto a las políticas dirigidas a reducir las barreras de retención de abonados por parte del AEP (obligación de desbloqueo, prohibición de exclusividades en terminales, prohibición de condicionalidades de contratos cruzados entre servicios, información de desglose y buenas políticas comerciales) también se debe sostener que se encuentran entre las mejores prácticas internacionales, y que conducen en forma efectiva a una promoción de la competencia, reduciendo costos de cambio o traspaso (*switching costs*), prácticas de captura (*lock-in*) y fidelización (*lock-in estratégico*), costos de búsqueda y de aprendizaje, entre otros. Como comentamos, la experiencia internacional demuestra la tendencia de los usuarios a permanecer con su operador histórico, y estas prácticas reducen barreras y generan incentivos a la baja en esa tendencia. La agilización de las condiciones de portabilidad numérica, complementaria a estas medidas, también opera en ese sentido.

Medidas asimétricas de servicios e información mayoristas

La experiencia internacional identifica a estas medidas asimétricas como las más efectivas de cara a la reducción de las barreras de entrada a un mercado. En función de cómo apuntan a ese objetivo pueden agruparse en tres categorías distintas: 1. las exigencias de interconexión en condiciones y precios regulados, 2. las obligaciones de prestación de servicios mayoristas y compartición de infraestructura en condiciones reguladas, y 3. las exigencias de desagregación de red local en condiciones y tarifas reguladas. Estas medidas vienen siendo parte de las recomendaciones de la Comisión Europea, la OCDE y la UIT desde hace más de una década, pero se debe resaltar que es la primera vez que se las aplica a todas juntas en sincronía, y con un alto nivel de desagregación y exigencia. Los efectos de reducción de barreras y de eficiencias buscada con cada una de ellas no son los mismos, así como sus posibles impactos a largo plazo. Comentamos a continuación las implicancias de cada una de ellas.

1. Exigencias de interconexión en condiciones y precios regulados

Las exigencias asimétricas de interconexión constituyen el principal instrumento aplicado a nivel mundial para reducir las barreras de entrada a un mercado con un operador dominante, alentando el ingreso y la consolidación de competidores (Comisión Europea, 2009; OCDE, 2012 b). Las mismas se vienen aplicando en varios países de Europa y en casos como Colombia o Perú en América Latina. La intención es lograr una modificación abrupta de los costos relativos entre los operadores, mediante una mera disposición administrativa, que implica una transferencia inmediata desde el operador preponderante hacia sus competidores. Al ser de aplicación inmediata y general, sus efectos sobre la estructura de incentivos del mercado son muy poderosos, beneficiando en forma directa a las empresas competidoras (Baranes y Voung, 2011).

En el caso mexicano, la fijación a lo largo del tiempo de precios de interconexión elevados por parte del dominante fue una de las principales barreras para defender y consolidar su dominio. El IFT dispuso al momento mismo de la declaración de preponderancia la aplicación de condiciones asimétricas de interconexión, con precios sustancialmente más bajos hacia el AEP. Sobre lo que luego el Congreso decidió intervenir en forma directa, estableciendo en la LFRT la obligación de precio de interconexión cero mientras rija la preponderancia, con la intención de pasar luego a un esquema del tipo *bill & keep*.

Hay que advertir que el grado de asimetría en las tarifas, la oportunidad de su aplicación y modificación, así como su cumplimiento son centrales en la efectividad de la medida. En cuanto a la fijación de precios, hay dos observaciones cruciales para el caso que nos ocupa: la fijación de una asimetría acentuada (cero) otorga efectivamente a los competidores la posibilidad de ofrecer precios que reduzcan los costos de traspaso y la inercia de los abonados para cambiar de operadora, bajo el mecanismo de eficiencias estáticas generado por la fuerte redistribución.

Pero también es importante generar mecanismos de incentivos para que esos operadores utilicen ese flujo de ingresos para consolidar su posición de mercado con inversiones que resulten en ganancias de eficiencias dinámicas. Esto implica que ellos vean desafiada su posición de beneficio presente a mediano plazo. Y también se debe buscar mantener los incentivos del operador incumbente en el mismo sentido. En el marco de la convergencia tecnológica, hay una serie de herramientas que pueden aplicarse, con estudios más específicos de las condiciones de mercados relevantes y una evaluación más segmentada de los grados, condiciones, tiempos y segmentos de aplicación de las asimetrías. Volveremos sobre esto.

Se debe tener en cuenta que algunos de los competidores del AEP en varios segmentos (particularmente en móviles, así como el principal ingresante convergente en telecomunicaciones fijas) son también empresas de gran porte, con flujo de caja y sólido

respaldo financiero, que están en condiciones efectivas para impulsar y movilizar inversiones en redes e innovación tecnológica.

Al respecto, resulta razonable la decisión del IFT a finales de 2014 de reducir también las tarifas de interconexión que cobran el resto de los operadores, en busca de una mayor eficiencia general. La Comisión Europea (2009) aconseja mantener las asimetrías de interconexión a plazo, pero hacia adelante podría avanzarse a un sistema más desagregado que extienda la reducción de tarifas a los principales desafiantes sobre la base de los costos eficientes (tendientes a cero), manteniendo una fijación más alta en favor de aquellos operadores entrantes o de pequeña escala (OCDE, 2015).

Finalmente, la fijación de tarifas de interconexión cero para el AEP no elimina por sí mismo el llamado "efecto club o comunidad", y es importante el cumplimiento del IFT en la verificación de la prohibición establecida en la LFTR a la discriminación tarifaria de llamadas del AEP cualquiera sea la red de origen o destino (art. 208). Está estudiado a nivel internacional que el "efecto club" es una de las principales herramientas de retención pero también de captura de nuevos abonados por parte de los operadores con posición dominante (Haucap, 2007).

2. Obligaciones de servicios mayoristas y compartición de infraestructura

Los servicios mayoristas y la compartición de infraestructura activa y pasiva constituyen otra importante reducción a las barreras de entrada al mercado habilitando el acceso a insumos esenciales. Del conjunto de las medidas asimétricas son las que más se dirigen a la ganancia de eficiencia general. Los servicios mayoristas permiten en general el ingreso cruzado de actores convergentes y así como de nuevos operadores (virtuales) a servicios que antes veían bloqueados por la falta de infraestructura específica.

La compartición de infraestructura permite mayor eficiencia en el uso de las redes existentes, evitando la duplicidad de redes y reduciendo los costos hundidos. Es recomendable, en busca de mayor eficiencia, que la compartición se realice entre todos los operadores, lo que en buena forma está previsto en la LFTR. Las obligaciones impuestas por el IFT al AEP de desagregación detallada de servicios y condiciones de prestación, obligación de suministro, no discriminación, disposición de información y resolución de problemas están entre las mejores prácticas.

Se reitera acá la importancia de las Ofertas de Referencia y de la fijación de tarifas eficientes, en lo que también juega el proceso de intercambio de información, negociación y aprendizaje entre las partes como base de desarrollo a futuro. Las ofertas del primer año no contaron con precios de referencia, lo que desencadenó procesos de disputa entre las partes. En el segundo año el IFT modificó los términos y condiciones presentados por el AEP, el que luego procedió a la fijación de precios de referencia.

Entre los servicios mayoristas se destaca la figura de los Operadores Móviles Virtuales (OMV), que son una herramienta reconocida a nivel internacional para introducir mayor dinamismo al mercado móvil, vía ofertas innovadoras y flexibles de servicios y mejoras en la calidad de atención. Su participación cuando emergen en mercados ya maduros no suele superar un margen relativamente menor del total de líneas (en América Latina rondan entre el 1 y el 6 % tras varios años de desarrollo), pero en el caso de México han logrado un crecimiento considerable para su corta vida (0,8 % en líneas fijas y 0,9 % en banda ancha móvil). La puesta en marcha de la Red Móvil Compartida podría implicar un impulso adicional a este modelo, así como a las prácticas de compartición de infraestructura en general.

3. Exigencias de desagregación de red local en condiciones y tarifas reguladas

La desagregación de red se dirige a evitar la duplicación de infraestructura y garantizar el acceso de competidores a la red del operador dominante. En este caso, el IFT impuso un esquema de desagregación muy completo, que comprende desde la reventa de línea y el servicio de acceso hasta la desagregación total o compartida del bucle o sub-bucle y la ubicación, tanto para tendidos de cobre como de fibra. Para esto se reiteran las exigencias de condiciones de prestación, información y no discriminación comentadas, y nuevamente la regulación del IFT se destaca en las prácticas internacionales. Lo mismo vale para el proceso de información, negociación y aprendizaje en la conformación de las ofertas de referencia, que en este caso conllevó una demora más sustancial. La oferta de referencia de desagregación, que incluye la fijación de precios por el regulador, fue presentada por el AEP y modificada por el IFT un par de veces, pero ya fue aprobada y entró en vigencia en enero de 2016 (siendo la medida asimétrica que más tarde se puso en marcha).

Al permitir el acceso de los competidores a facilidades esenciales exclusivas, que exigen altos costos hundidos de duplicación, implica una importante reducción de las barreras de entrada, en un claro mecanismo de eficiencia estática (redistribución de los recursos existentes). Principalmente en casos en que la red incumbente es la única con cobertura, como pasa con la del AEP en varias zonas del país.

Hay sin embargo una discusión a nivel internacional sobre los efectos de la desagregación sobre la innovación, que argumenta que tanto los competidores entrantes (que pueden beneficiarse de la red existente) como el incumbente pierden incentivos para concretar inversiones en la actualización de red (Cambiani y Jiang, 2009). Lo que se complejiza más aún en el marco de la convergencia tecnológica. En contextos en los que se cuenta con redes alternativas, puede desarrollarse igualmente una dinámica competitiva que conduzca a la inversión, pero también un efecto de desaliento conjunto. En todo caso si la desagregación de red local pesa en forma

asimétrica sobre el incumbente, éste puede ver caer el incentivo a actualizar su red final con tendidos de fibra al hogar si luego queda obligado a abrirla a la competencia. Ese es el caso presente en España, donde el incumbente Telefónica decidió retrotraer sus planes de desarrollo de fibra al hogar a localidades seleccionadas, tras la imposición del regulador de que también quedaba sujeta a desagregación.

Existen para esto dos posibles soluciones regulatorias, dirigidas a restablecer los incentivos del incumbente a promover desarrollos de fibra final. Por un lado, limitar la desagregación del bucle local a la red “heredada”, los pares de cobre, pero no a los nuevos tendidos como los de fibra al hogar (esa fue la decisión de la FCC en 2003, luego de un fallo previo de la Corte Suprema).

Por otro, en un contexto de convergencia tecnológica, habilitar el ingreso del operador incumbente en telecomunicaciones a los servicios de TV por suscripción por vínculo físico, bajo un modelo de IPTV. Para prestar en forma eficiente ese servicio se requiere de una conexión de banda ancha robusta, de modo de poder transmitir señales de video a más de un televisor junto con el uso cotidiano que se haga de Internet. Eso implica inversiones para el desarrollo de fibra óptica (FTTX en sus diversas variantes), o al menos una estructura de centrales y planta externa suficientemente optimizada para respaldar los enlaces ADSL. El mercado de TV por suscripción de México presenta actualmente condiciones de disputabilidad, contando de hecho con otro prestador consolidado que controla una porción mayoritaria de los clientes. Esto requiere sin embargo el cambio de título de concesión del AEP, lo que está sujeto a la evaluación del regulador en función del cumplimiento continuo de las medidas que aquí se comentan.

La regulación asimétrica y la competencia inmediata: las ganancias de eficiencias estáticas

Las medidas de regulación asimétrica al AEP han resultado efectivas para promover en forma rápida una mayor competencia sectorial, reflejada en una baja generalizada de tarifas, aumentos de cantidad y calidad de servicios y una expansión de su adopción por parte de la población. No se avanzará aquí en una enumeración detallada de los indicadores sectoriales, que el propio IFT sigue en forma periódica y pone a disposición del público en forma regular (otro de los rasgos destacables del regulador a nivel regional). Sino un comentario de lo que representan para la dinámica del sector.

Los indicadores constatan una consistente reducción de los precios, del orden del 20 % a nivel general para los dos años transcurridos desde la declaración de la preponderancia. Como comentamos inicialmente, no se puede atribuir esta reducción en forma exclusiva al impacto de las medidas aquí consideradas, porque también participan en forma simultánea otros factores (como la eliminación general de las tarifas de larga distancia nacional). Pero resulta evidente el peso de una mayor dinámica competitiva, que propició la emergencia de ofertas innovadoras

de servicios individuales o empaquetados, con menores precios y/o mayor cantidad o velocidad. En concordancia, se registró un incremento en la adopción y penetración de los servicios, principalmente de la banda ancha, tanto fija como móvil. Todo esto resulta en una reducción de los precios generales de la economía, así como en ganancias socio-económicas de productividad y desarrollo. Finalmente, también se registró un pronunciado aumento de la inversión sectorial, tanto por los actores locales como de la inversión extranjera directa.

En cuanto a la estructura de mercado del sector de telecomunicaciones, desde el momento de la declaración de preponderancia hasta la actualidad se registró una reducción de las participaciones relativas del AEP del orden del 7 % para telefonía y banda ancha fija, y del 2 % en telefonía fija, junto con un incremento del orden del 9 % en banda ancha móvil (el cual corresponde más a la adopción del servicio por parte de sus abonados preexistentes de telefonía móvil que a la captación de nuevos clientes). Por otro lado, el AEP presenta en sus informes financieros un ajuste continuo de sus márgenes de ganancia. A la vez, se registró en el sector una consolidación de otros operadores, lo que suma otro efecto pro-competitivo. Y que promueve una baja de los índices de concentración de los diferentes segmentos del sector (con excepción de la TV por suscripción, donde el AEP no tiene presencia).

Como analizamos, este cambio en la dinámica sectorial parece responder principalmente a las ganancias de eficiencias estáticas generadas por la redistribución de los recursos existentes, y se puede presumir que se mantendrá a la par de las medidas asimétricas. Pero una competencia efectiva que se consolide a futuro implica también la promoción de condiciones para la generación y explotación de eficiencias dinámicas, vía la inversión en innovación por parte de los diversos actores del mercado (Buiges y Rey, 2004).

De cara al futuro: la regulación asimétrica y la sintonía fina

Por definición, la atribución de preponderancia no se quitará mientras el AEP mantenga una participación sectorial superior al 50 % a nivel nacional en todas las métricas que establece la LFTR (por suscriptores, tamaño de red, tráfico o capacidad utilizada), o hasta que se compruebe la existencia de una competencia efectiva. La reducción de la participación del AEP por debajo de ese umbral no parece factible en el corto plazo, dada la estabilidad relativa de su participación sectorial que comentamos, producto de su posición estructural de partida y la capacidad de retención de abonados.

Como analizamos, esto no quiere decir que las medidas asimétricas implementadas no sean efectivas. Los indicios comentados parecen marcar que se trata efectivamente de un conjunto de políticas adecuadas en función del objetivo estratégico: un cambio abrupto en los incentivos que desate una dinámica competitiva. Estas medidas requieren madurar en el tiempo, y no parece pertinente su modificación en esta etapa. Su mantenimiento en el tiempo permite

estirar las ganancias de eficiencias estáticas, con el objetivo de que los competidores consoliden su posición y emprendan el paso a decisiones de inversión que puedan impulsar eficiencias dinámicas. Es importante reconocer sin embargo que toda medida de regulación asimétrica es temporal por definición: está dirigida a corregir fallas presentes del mercado mediante cambios específicos en la distribución de incentivos, para su posterior eliminación. Esto mismo debe mover a los competidores a decisiones activas de inversión, algo que también corresponde promover al regulador.

A su vez, la figura *ex-ante* de preponderancia no comprende una evaluación específica de las condiciones de competencia efectiva. Se trata más bien de una intervención excepcional y de emergencia que busca desatar una respuesta inmediata a un problema de dominancia de larga data. Pero que no se detiene en análisis más específicos de las condiciones particulares de los diferentes segmentos del mercado. Se da la particularidad por ejemplo de que la definición de preponderancia incluye todo control superior al 50 % de las redes de telecomunicaciones, a la vez que el título de concesión del AEP le impone las obligaciones de Servicio Universal tendientes a la expansión de su cobertura a zonas desfavorables, las que no pesan sobre sus competidores.

Así, la identificación de un actor dominante a nivel nacional en la totalidad del sector de telecomunicaciones no implica que no pueda haber competencia efectiva en diversos segmentos o mercados relevantes en su interior, o que haya otros que por cuestiones de costos y/o densidad presenten mayor racionalidad económica en el mantenimiento de una única red bajo obligaciones de acceso universal.

Se debe evaluar entonces a mediano plazo el paso a mecanismos de sintonía fina de la regulación anti-dominancia, utilizando la otra herramienta que el marco legal aporta al IFT a tal efecto: la posibilidad de determinar agentes con poder sustancial de mercado, por medio de análisis más específicos que tengan en cuenta los diversos mercados relevantes (sea por servicio, por grupo de usuarios o por ubicación geográfica). Es importante que el regulador avance mientras está en vigencia la preponderancia en la identificación y evaluación de los diversos mercados relevantes. Lo que permitirá detectar segmentos del mercado donde sí exista competencia efectiva, así como otros con posición sustancial por parte del incumbente sectorial o de otro competidor. Dentro de esta sintonía fina se debería considerar por ejemplo una modulación regulatoria para que el operador incumbente no deje de invertir en zonas rurales o apartadas en función del acceso universal, y que sí encuentre incentivos para hacerlo. Sobre la base de las capacidades que le otorga el sólido marco normativo, el aprendizaje institucional y la recopilación de información, el IFT podrá entonces determinar si llega el momento de pasar a políticas de regulación asimétricas más selectivas, que continúen promoviendo la competencia y la eficiencia sectorial, y con eso la productividad y el bienestar general.

Referencias citadas:

- Baranes, E. y Vuong H. C. (2011): "Ex-ante Asymmetric Regulation and Retail Market Competition: Evidence from Europe's Mobile Industry", en *Technology and Investment*, Nro. 2.
- Buigues, P. y Rey, P. (2004): *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications*, Edward Elgar.
- Cambini, C. y Jiang, Y. (2009): "Broadband investment and regulation: A literature review", en *Telecommunications Policy*.
- Comisión Europea (2009): *Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU. Implications for Industry, Competition and Consumers*, European Commission.
- Haucap, J. (2007): "Asymmetric Regulation of Mobile Termination Rates?", en *Competition and Regulation with Asymmetries in Mobile Markets*, Benzoni y Geoffron (eds.), Quantifica.
- Noam, E. (2002): "Interconnection Practices", en *Handbook of Telecommunications Economics*, Vol. 1, Martin E. et al. (eds.), Emerald Group Publishing.
- OCDE (2012): *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OCDE Publishing.
- OCDE (2012b): "Developments in Mobile Termination", en *OECD Digital Economy Papers*, Nro. 193, OCDE.
- OCDE (2015): *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*, OCDE Publishing.
- UIT (2014): *Using Regulatory Impact Analysis to Improve Decision Making in the ICT Sector*, UIT.