

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
<i>Se anexa documento en PDF</i>
Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.

Ciudad de México, a 19 de mayo de 2016

COMENTARIOS

Consulta Pública respecto a la Efectividad en términos de Competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de las Telecomunicaciones

Nombre del Participante:

Dr. Víctor Pavón Villamayor

El presente documento analiza y discute la efectividad de las principales medidas impuestas al Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de las telecomunicaciones en México, exclusivamente. En particular, las medidas impuestas se analizan en función de las siguientes tres dimensiones: su impacto sobre las condiciones de competencia en el sector de las telecomunicaciones en México; su efectividad como medidas de política regulatoria y, finalmente, sus efectos sobre el bienestar social.

§ § §

COMPETENCIA ECONÓMICA

El 6 de marzo de 2014, el Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió la regulación asimétrica que, a la fecha, aplica al AEP en el sector de las telecomunicaciones en México.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

El Instituto Federal de Telecomunicaciones ha manifestado en diversos momentos que el principal objetivo de las medidas de preponderancia impuestas en el sector de telecomunicaciones ha sido facilitar la entrada de nuevos competidores al mercado así como incentivar la expansión de las actividades comerciales de las empresas que ya concurren en el mercado.

En lo concerniente a la entrada de nuevos operadores al mercado nacional de las telecomunicaciones, los efectos de la regulación de preponderancia han sido evidentes. La entrada de una nueva empresa de telecomunicaciones de talla internacional al mercado nacional (AT&T), no solo ha permitido consolidar las operaciones del segmento móvil de la industria, sino que también ha permitido generar un entorno de competencia más dinámico que se ha traducido en el despliegue de estrategias comerciales nunca antes vistas en el mercado nacional —por ejemplo, el despliegue generalizado de ofertas que empaquetan servicios móviles para la región norteamericana.

La adquisición de las empresas Nextel y Iusacell en distintos puntos del tiempo, permitió al nuevo entrante, AT&T, convertirse en relativamente poco tiempo en el segundo operador más importante del mercado mexicano en términos de ingresos y el tercero más grande en términos de sus niveles de suscripción. Adicionalmente, AT&T se ha posicionado actualmente como el operador de telecomunicaciones con la mayor asignación de espectro radioeléctrico para servicios móviles en México. Es decir, la entrada de AT&T al mercado mexicano representa la entrada de un agente económico que, por su dimensión e importancia, es susceptible de generar efectos disruptivos en la evolución y comportamiento de toda la industria.

Es importante observar también que la consolidación de operaciones que se ha observado recientemente en la industria de telecomunicaciones en México no solo se restringe al ámbito de los servicios móviles.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

Como es del conocimiento público, Alestra adquirió recientemente a Axtel, fortaleciendo la tesis de que un mercado de telecomunicaciones más consolidado está generando oportunidades de inversión y crecimiento importantes. En el caso del segmento de la televisión y audio restringidos, Grupo Televisa también ha sido parte de este proceso de consolidación de la industria, con la adquisición de diversas empresas cableras en los últimos años —Cablemas en 2011, Cablecom en 2014 y Telecable en 2015.

Desde la perspectiva de la competencia económica, la consolidación de las operaciones de las empresas de telecomunicaciones no es un tema menor, ya que permite explotar propiedades económico-tecnológicas como la sub-aditividad de costos que surgen como resultado de la presencia de economías de escala y de alcance significativas, como se deduce de la siguiente expresión:¹

$$C(Q) < \sum_{j=1}^N C(Q_j), \text{ donde } \sum Q_j = Q$$

La explotación óptima de estas economías incrementa la eficiencia productiva de las empresas y, así, la consolidación de operaciones en industrias con características estructurales como las de telecomunicaciones tienden a tener un efecto pro-competitivo en el mercado.

Por otra parte, una de las medidas establecidas al AEP en el sector de las telecomunicaciones que han resultado clave para fomentar mejores patrones de competencia en materia tarifaria ha sido la prohibición para que el AEP no pueda instrumentar esquemas de discriminación de precios por origen o terminación de las comunicaciones móviles —restricción establecida en el artículo 208, fracciones I y II, así como artículo 267, fracciones V y VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

¹ Train, K. (1991) *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*; MIT Press: Cambridge.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

Como ha sido ampliamente reconocido en la literatura especializada, la discriminación tarifaria on-net/off-net se refiere al establecimiento de precios diferenciados por destino de la llamada dentro de una red de telecomunicaciones: precios más bajos para las llamadas que terminan al interior de la red de origen (llamadas on-net) y precios más altos para las llamadas que terminan en una red distinta a la de origen (llamadas off-net). Se ha identificado que, en ciertos contextos, la instrumentación de este tipo de prácticas discriminatorias por agentes económicos “dominantes” o que detentan “poder sustancial de mercado”, puede llegar a inhibir la sana competencia en el mercado.

Una de las consecuencias competitivas de la instrumentación de estrategias de discriminación tarifaria on-net/off-net es que genera un fenómeno de externalidad de red —denominado genéricamente como “efecto club”— que tiende a fomentar el tráfico on-net en las redes más grandes y a reducir, en consecuencia, el tráfico observado entre las distintas redes (off-net). El efecto club tiende naturalmente a incrementar los niveles de concentración del tráfico en pocas redes, particularmente en circunstancias donde se observan fuertes asimetrías entre redes en términos de su participación de mercado.

La concentración del tráfico de telecomunicaciones ha representado una importante preocupación tanto para autoridades de competencia como para órganos reguladores de las telecomunicaciones en diversas partes del mundo, por lo que algunos países han venido diseñando e instrumentando regulaciones específicas para atender algunos de los impactos competitivos de este tipo de discriminación tarifaria. En México, la presencia de este tipo de discriminación y sus impactos sobre las condiciones de competencia en el mercado fue motivo de preocupación en etapas previas a la reforma de telecomunicaciones de 2013.²

² **Pavón Villamayor, Víctor (2011)** *Margin Squeeze in Mexican Mobile Telecommunications*, Antitrust Chronicle, Competition Policy International, Agosto 2011 (2).

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

Cuando la distribución del mercado es relativamente homogénea entre los distintos operadores de telecomunicaciones y existen condiciones de competencia efectiva, los nuevos usuarios que se van incorporando al mercado tienden a distribuirse uniformemente entre los distintos operadores y, en consecuencia, el grado de concentración en el mercado no varía sustancialmente a través del tiempo. Sin embargo, en presencia de grandes asimetrías en los volúmenes de tráfico entre redes, la existencia de discriminación tarifaria on-net/off-net induce un proceso natural de concentración de tráfico a favor de las redes más grandes. Este fenómeno de concentración de tráfico —que en términos más intuitivos simplemente significa una mayor asimetría en las participaciones de mercado observables en el mercado— representa una importante preocupación para cualquier autoridad de competencia e incluso regulatoria.

Una estrategia comercial que un agente económico dominante, preponderante o con poder sustancial de mercado, puede desplegar a fin generar un “efecto club” a su favor, consiste en disminuir la cantidad de llamadas que reciben los usuarios de las redes más pequeñas. Una forma de generar este efecto es mediante la fijación de tarifas off-net relativamente altas para los usuarios de la red dominante, ya que este cambio tarifario disminuye los incentivos de sus propios usuarios para realizar llamadas a otras redes. En la medida que el establecimiento de tarifas off-net altas en la red dominante genera que los usuarios de las redes más pequeñas reciban menos llamadas, la utilidad económica de los usuarios de las redes más pequeñas se reduce, pues la cantidad de llamadas entrantes es inferior a la experimentada antes del cambio tarifario.

Cuando el precio de las tarifas off-net es sustancialmente alto en relación al precio de las comunicaciones on-net es posible generar, incluso, un “*communication breakdown*”, es decir, un escenario en el que los usuarios de distintas redes dejan de comunicarse entre sí porque el precio de las comunicaciones “inter-redes” es exageradamente alto.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

En algunos casos, la presencia de este fenómeno ha generado incentivos para que los usuarios de estos servicios reaccionen utilizando tarjetas SIM de distintos operadores en una misma terminal móvil o, incluso, a tener dos o más terminales móviles asociadas a distintos operadores con el objeto de maximizar los beneficios del tráfico “intra-red” (menores precios) y evitar las mayores tarifas asociadas al tráfico “inter-red”. En cualquiera de estos dos escenarios, es claro que se genera una importante pérdida de bienestar en el mercado, ya que se reduce artificialmente el tráfico entre redes, lo que en los hechos significa que las redes de telecomunicaciones dejan de ser sustitutas, generando así mercados de comunicación artificialmente independientes entre sí. Así, un incremento sustancial en las tarifas off-net de la red dominante podría ser, en términos de sus efectos sobre el mercado, equivalente a la inexistencia de la interconexión entre redes.

En la mayoría de las jurisdicciones del mundo, la interconexión entre redes se considera un tema de interés público, por lo que los operadores de telecomunicaciones están obligados a interconectarse entre sí. Así, un incremento sustancial (unilateral) en los niveles de las tarifas off-net puede imponer importantes riesgos al proceso de competencia económica, ya que su efecto en el mercado es equivalente al de no contar con interconexión entre redes.

Es cierto que uno podría argumentar que un incremento unilateral en las tarifas off-net de la red dominante podría ser replicado con un incremento en las tarifas off-net en las redes más pequeñas. Esta reacción de mercado, sin embargo, no es económicamente óptima. La razón es que un incremento en las tarifas off-net de las redes más pequeñas generaría una pérdida importante de su base de suscriptores, ya que la mayor parte del tráfico de estos suscriptores es de naturaleza off-net, por lo que un incremento sustancial en esos precios reduciría de manera significativa su interés por seguir perteneciendo a la red más pequeña —esto es, el costo económico de seguir perteneciendo a la red más pequeña se incrementaría sustancialmente.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

En un caso límite, un deterioro importante en la base de suscriptores de las redes más pequeñas podría, incluso, inducir a este tipo de operadores a salir del mercado.

Un segundo efecto importante que deriva de observar un incremento sustancial en las tarifas off-net del operador dominante tiene que ver con la generación de desbalances de tráfico entre redes grandes y pequeñas. Supongamos que un operador dominante observa un intercambio de tráfico ligeramente negativo en su interconexión con una red más pequeña, por lo que resulta ser un pagador neto por concepto de interconexión —asumamos que solo existen estas dos redes en el mercado. Así, un incremento sustancial en las tarifas off-net de la red dominante desincentivaría el tráfico hacia la red más pequeña, por lo que el desbalance de tráfico entre estas redes se podría revertir y favorecer a la red dominante, generando así un “déficit de acceso” para la red más pequeña.

Como se mencionó anteriormente, en principio, la red más pequeña podría reaccionar también incrementando sus tarifas off-net, pero esta reacción no es económicamente óptima dada su necesidad desproporcionada de terminar la mayor parte de su tráfico dentro de la red dominante. En estas condiciones, un incremento unilateral en las tarifas off-net de la red dominante generaría un “déficit de acceso” para la red más pequeña, reduciendo así su competitividad respecto a la red dominante, ya que su nivel de costos se incrementaría respecto al de esta última.³ En este sentido, un incremento en las tarifas off-net de la red dominante podría constituirse en una presión anticompetitiva que podría deteriorar el desarrollo y crecimiento de las redes más pequeñas de telecomunicaciones.

³ La razón es que, dado que la mayor parte del tráfico de las redes más pequeñas es de naturaleza off-net, el cargo por terminación en otras redes tiende a tener mayor importancia dentro de su estructura de costos. Cuando la red dominante incrementa unilateralmente sus tarifas off-net y genera un desbalance de tráfico desfavorable para las redes más pequeñas, éstas enfrentan una estructura de costos mayor que la asociada a la de la red dominante, *ceteris paribus*, por lo que el incremento en las tarifas off-net de la red dominante induce una pérdida de competitividad de las redes más pequeñas en el mercado.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

La discriminación tarifaria on-net/off-net también puede ser el origen de un problema de competencia distinto cuando la red dominante decide establecer los niveles de sus tarifas on-net a niveles particularmente bajos. En este caso, el problema de competencia surge porque, dependiendo de los niveles relativos que observen los precios on-net de la red dominante y las tarifas de interconexión que prevalece entre redes, podría generarse un problema de “margin squeeze”.

En 2011, la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia emitió un conjunto de lineamientos regulatorios con el objeto de limitar el grado de discriminación tarifaria on-net/off-net observado en el mercado.⁴ La esencia de la regulación colombiana consistió en la imposición de la siguiente restricción sobre los precios relativos que se deben observar entre las tarifas on-net y las tarifas off-net:

$$T(\text{Off}) \leq T(\text{On}) + \text{MTR}$$

Esto es, la tarifa off-net de cada uno de los planes tarifarios del operador dominante tiene que ser menor, o igual, a la suma de la tarifa on-net más el cargo de acceso (MTR). O, equivalentemente:

$$T(\text{On}) \geq T(\text{Off}) - \text{MTR}$$

Esta última formulación de la restricción colombiana nos permite desarrollar con mayor facilidad nuestro análisis. Es evidente que el nivel de una tarifa off-net tienen que ser lo suficientemente alto como para recuperar tanto los costos de originación como los costos de terminación de una llamada. Asimismo, este nivel tarifario debe ser lo suficientemente alto como para generar un margen de ganancia competitivo.

⁴ **Comisión de Regulación de Comunicaciones (2011)** *Revisión de Condiciones de Competencia del Mercado de Voz Saliente Móvil*; Propuesta Regulatoria; Colombia; Mayo 2011.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

Por otra parte, es estándar asumir que los costos de originación y los costos de terminación son similares, así como asumir que el mejor referente de estos costos de originación o terminación son los costos de interconexión (MTR) que determinan las autoridades regulatorias con base a su modelo de costos. En este contexto, resulta claro que la última relación puede ser re-expresada de la siguiente manera:

$$T(\text{On}) \geq 2\text{MTR} + \Pi(\text{Off}) - \text{MTR}$$

donde $\Pi(\text{Off})$ representa el margen de ganancia competitivo asociado a una llamada off-net. Es decir, la restricción tarifaria colombiana implica la siguiente relación:

$$T(\text{On}) \geq \text{MTR} + \Pi(\text{Off})$$

La interpretación de esta relación tarifaria es sencilla: la restricción tarifaria colombiana implica la imposición de un “piso tarifario” que toma como base la tarifa de interconexión (MTR) más un margen de rentabilidad “competitiva” asociada a una llamada off-net. Naturalmente, la autoridad regulatoria puede abrogarse el derecho a reconocer o no este último margen de ganancia al momento de determinar el nivel del piso tarifario, por lo que la restricción tarifaria colombiana podría traducirse, en el contexto de una visión económica más liberal, en un piso tarifario que prohíbe la existencia de tarifas on-net menores a la tarifa de interconexión.

Es importante notar que la instrumentación de esta regulación tarifaria en Colombia tuvo como origen, entre otros factores, la observación de esa autoridad respecto a que los cargos de acceso se encontraban entre un 30% y 50% por encima de las tarifas on-net observadas en el mercado, lo que era evidencia que algunos operadores se estaban imputando costos de terminación de tráfico on-net significativamente inferiores al valor de los cargos de acceso determinados por la autoridad reguladora.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

En el contexto europeo, en uno de los casos más paradigmáticos en esta área ocurrió en 2003, cuando *Deutsche Telekom* fue acusada de imponer un *margin squeeze* sobre sus competidores porque la diferencia entre los precios mayoristas por acceso a su *local loop* y sus precios minoristas en el segmento final del mercado era tal, que comprometía la viabilidad financiera de algunas de las empresas que proveían servicios en el segmento final del mercado.⁵ En la revisión de este caso en tribunales, la Corte de Justicia Europea determinó que, para demostrar la existencia de un *margin squeeze*, no era necesario demostrar que el precio mayorista era excesivo o que el precio minorista era “depredatorio” sino que, para imputar esta práctica, bastaba con demostrar que el margen era insuficiente para que un competidor, tan eficiente como la empresa incumbente, pudiera competir en el mercado de manera rentable.

En otro importante caso europeo, *TeliaSonera*, la Corte de Justicia Europea analizó las diferencias existentes entre el precio de un insumo al mayoreo (ADSL) y el precio al menudeo ofrecido a los usuarios en el mercado de banda ancha. La corte determinó que existía un *margin squeeze* cuando esa diferencia no permitía que un competidor (tan eficiente como la empresa incumbente) pudiera competir por la provisión de estos servicios en el segmento minorista del mercado.

Un aspecto clave de esta decisión fue el hecho que la corte incluso determinó que era posible demostrar la existencia de este tipo de práctica en casos en los cuales el insumo no era indispensable o esencial y aun cuando no existiera obligación de proporcionar este insumo a terceros. En opinión de la corte, lo que resultaba verdaderamente importante era demostrar que un *margin squeeze* generaba, en los hechos, efectos anticompetitivos en el mercado.

⁵ En otro caso relevante a nivel europeo, Telefónica de España fue acusada en 2007 de desplegar un *margin squeeze* en el mercado de banda ancha ya que, en opinión de las autoridades, el margen entre el precio minorista de Telefónica y los precios mayoristas otorgados para estos servicios a otros operadores se consideró insuficiente para recuperar los costos de un operador que, siendo tan eficiente como Telefónica, podría incurrir en la prestación de los servicios.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

Es importante notar que, en este caso, la corte estableció un par de principios que han servido de guía para evaluar este tipo de práctica en Europa. En primer lugar, se estableció como regla general que la evaluación de un *margin squeeze* debe tomar como referencia la estructura de costos del incumbente —sólo en aquellos casos donde estos costos sean desconocidos, será posible tomar como referencia la estructura de costos de los competidores relevantes. En segundo lugar, se estableció también que era indispensable demostrar que esta práctica tenía efectos anticompetitivos, al menos potenciales, en el segmento del mercado minorista.

En los Estados Unidos, sin embargo, el estándar europeo para la evaluación de un *margin squeeze* resulta un tanto laxo. En el caso *Pacific Bell Telephone Co. versus Linkline Communications Inc.*, la Suprema Corte de los Estados Unidos determinó que, en general, una empresa no tiene la obligación de establecer precios para sus servicios mayoristas que garanticen a sus competidores competir en el segmento minorista. La Suprema Corte de los Estados Unidos determinó que las empresas, incluso aquellas con poder de mercado, eran libres de determinar con quién y en qué términos establecen sus negociaciones comerciales. Las únicas excepciones a esta regla general ocurren cuando, por razones de competencia, se ha impuesto alguna obligación de trato —como ocurre cuando se trata de la imposición de obligaciones de acceso a insumos esenciales— y cuando es posible demostrar la existencia precios depredatorios.

La diferencia entre estos dos estándares de evaluación, sin embargo, puede ser racionalizada de la siguiente manera. En el ámbito de la política de competencia, la evaluación de un *margin squeeze* toma lugar en el contexto de la posible identificación de una práctica de exclusión. En cambio, en el contexto de la política regulatoria, la evaluación de un *margin squeeze* podría también emanar de otro objetivo: promoción de la competencia.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

Esto podría explicar entonces porque ciertas jurisdicciones adoptan un estándar más laxo al momento de evaluar este tipo de práctica: sus objetivos podrían estar más alienados con evitar prácticas de exclusión en el mercado, más que asegurar la permanencia y la promoción de la entrada de nuevos operadores.

Finalmente, es preciso observar que la discusión respecto al estándar óptimo para evaluar un *margin squeeze* resulta particularmente relevante para el análisis de los impactos competitivos de la discriminación tarifaria on-net/off-net, ya que la presencia en un mercado de una situación en la cual:

$$T(\text{On}) \leq \text{MTR}$$

podría ser un indicador de que un esquema de discriminación tarifaria on-net/off-net está siendo utilizado como un instrumento anticompetitivo de exclusión. Cuando la oferta comercial de un operador dominante contiene precios on-net que se encuentran por debajo de la tarifa de interconexión, es probable que los operadores que compiten con ese operador en el segmento minorista enfrenten serios problemas para replicar, de manera competitiva, su oferta comercial.

Este riesgo competitivo ha sido precisamente la razón por la cual, como parte de la instrumentación de las medidas de preponderancia en México, ha sido necesario que la estructura tarifaria del AEP satisfaga el criterio de “replicabilidad” de las ofertas comerciales, consiste precisamente en que sus tarifas sean mayores a las tarifas de interconexión por el servicio de terminación de tráfico que cobra el AEP en sus planes y paquetes tarifarios más representativos —como se establece claramente en la medida sexagésima cuarta de las medidas móviles.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

La instrumentación de regulaciones que limitan el nivel de discriminación tarifaria on-net/off-net en la industria de las telecomunicaciones es, sin duda, un tema complejo que necesita ser analizado caso por caso, particularmente en lo que respecta a sus impactos competitivos globales. La regulación de preponderancia al AEP en telecomunicaciones en México ha permitido eliminar los principales efectos anticompetitivos de este tipo de estrategias comerciales y, en consecuencia, ha mejorado las condiciones de libre competencia y libre concurrencia en el mercado.

§ § §

Finalmente, es importante considerar que la filosofía de la regulación asimétrica establecida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones tuvo como objetivo, desde un inicio, incidir en el funcionamiento de los *mercados mayoristas* del sector a fin de generar mejores condiciones de acceso a ciertos componentes de la red del AEP y, así, fomentar la eficiencia económica. El espíritu de este enfoque regulatorio se desarrolló bajo el principio de que corregir fallas de mercado en los segmentos mayoristas de la industria podría, en un periodo de tiempo razonable, mejorar también las condiciones de competencia en los *segmentos minoristas* del mercado. Por lo tanto, no resulta sorprendente que un componente importante de la regulación asimétrica instrumentada por la autoridad regulatoria —como las regulaciones impuestas en materia de interconexión, compartición de infraestructura pasiva, desagregación de la red local, acceso a enlaces dedicados y acceso a la red del AEP por parte de los operadores móviles virtuales, entre otras— haya sido diseñada para incidir en la dinámica del segmento mayorista del mercado.

§ § §

EFFECTIVIDAD REGULATORIA

En términos económicos, el objetivo de la regulación es replicar los equilibrios competitivos que no se observan en un mercado debido a la existencia de fallas de mercado. En consecuencia, la efectividad regulatoria de las medidas de regulación asimétrica instrumentadas en el sector de las telecomunicaciones en México debe evaluarse en términos del grado con el cual éstas han coadyuvado a corregir fallas de mercado.

La publicación de las primeras ofertas de referencia del agente económico preponderante en noviembre de 2014 establecieron, por primera vez, un marco que permitió romper la asimetría en el poder de negociación entre el AEP y el resto de los operadores del sector que requieren tener acceso a una diversidad de servicios mayoristas prestados por el AEP.

La publicación de la oferta de referencia del AEP para la comercialización o reventa de sus servicios móviles a terceros ha permitido, al cierre del primer trimestre de 2016, suscribir 7 acuerdos de comercialización al amparo de esta obligación regulatoria. La experiencia internacional demuestra que, cuando no existe una obligación regulatoria para que el AEP oferte sus servicios móviles al mayoreo a Operadores Móviles Virtuales, las empresas con poder sustancial de mercado tienden naturalmente a cerrar sus redes para este tipo de operadores. La suscripción en firme de 7 acuerdos comerciales entre el AEP y agentes económicos que desean revender sus servicios móviles representa un avance importante en el mercado —aunque aún es prematuro evaluar el impacto que esta apertura de red tendrá sobre el crecimiento y desarrollo del modelo de negocios de los Operadores Móviles Virtuales en nuestro país.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

La efectividad regulatoria de las medidas de preponderancia impuestas al AEP en telecomunicaciones también puede evaluarse en términos de su impacto para replicar equilibrios competitivos en materia de precios. Un caso relevante es, por ejemplo, el impacto que la oferta de referencia para la compartición de infraestructura pasiva ha tenido sobre el proceso de formación de precios en la industria.

El Anexo A “Precios y Tarifas” del Modelo de Convenio para la Prestación de Servicios para el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva establece con claridad que los precios contenidos en la oferta son la referencia “base” para la determinación de precios, pero que éstos pueden variar de acuerdo a negociaciones voluntarias entre particulares —siempre y cuando estos nuevos precios cumplan con una cláusula de nación más favorecida. Es decir, los precios explícitos contenidos en la oferta pueden ser negociados a la baja, de manera que los precios explícitos contenidos en la oferta de referencia representan en los hechos un “tope” a los precios que se observarían efectivamente en el mercado. La existencia de un “tope” de precios correctamente calibrado permitirá ir orientando la prestación de los servicios del AEP a sus costos reales de provisión del servicio y, por tanto, ir mejorando las condiciones de competencia en el mercado.

§ § §

Finalmente, la efectividad regulatoria de las medidas de regulación asimétrica impuestas al AEP en telecomunicaciones también puede evaluarse a través de sus impactos indirectos. Como es del conocimiento público, en marzo de 2015, Axtel, S.A.B. de C.V. anunció la conclusión de un acuerdo con América Móvil que dio por terminadas diversas disputas legales relacionadas con servicios de interconexión.

Así, la suscripción de convenios entre el AEP y Axtel para la comercialización de servicios de telecomunicaciones así como para el acceso y uso compartido de infraestructura pasiva es producto del nuevo marco de incentivos que las obligaciones de preponderancia han generado tanto para resolver disputas históricas en temas como la interconexión como para fomentar la generación de nuevos acuerdos de acceso entre los operadores. Este es un efecto indirecto que deriva de la instrumentación de este tipo de regulaciones.

§ § §

BENEFICIOS SOCIALES

Algunas de las medidas de regulación asimétrica han generado beneficios directos tanto a los participantes del mercado como a los usuarios finales. Los concesionarios, en particular, se han beneficiado de la existencia de un Convenio Marco de Interconexión que permite transparentar los términos y condiciones de carácter técnico, económico y jurídico asociado a los procesos de interconexión entre el AEP y tercera partes. La mayor certidumbre que deriva de la obligación del AEP de proveer servicios de interconexión bajo términos no discriminatorios y de forma expedita ha sido reforzada por la política regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones de continuar reduciendo las tarifas de interconexión para servicios móviles y fijos.

Desde la perspectiva de los usuarios finales, el impacto de las obligaciones de preponderancia también ha tenido algunos efectos positivos.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

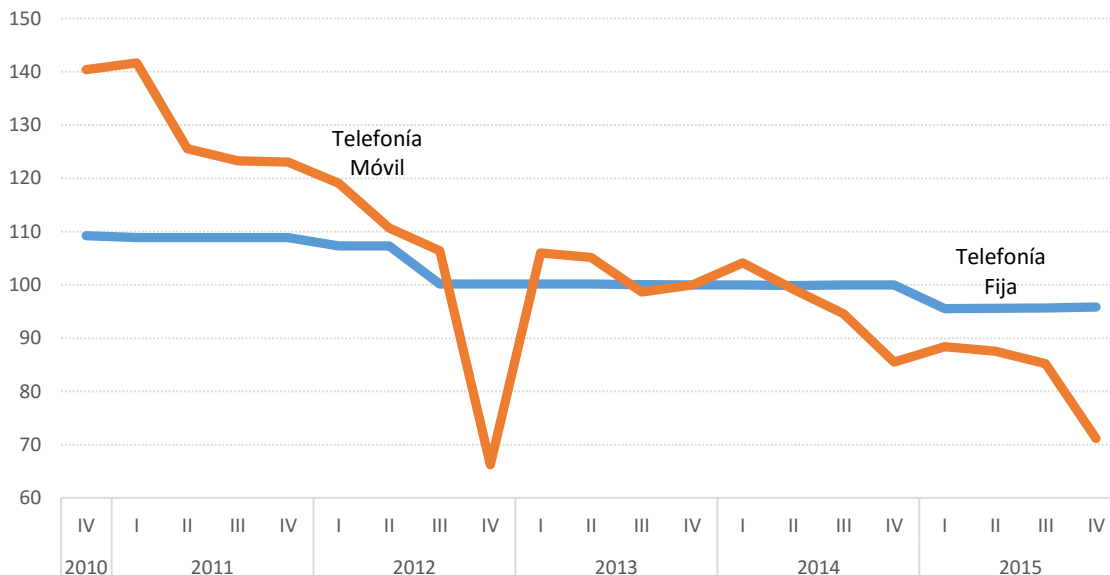
En primer lugar, las obligaciones impuestas para proveer más y mejor **información** a los usuarios finales alojados en la red del AEP, sin duda, favorecen la toma de decisiones óptimas por parte de los usuarios finales.⁶ En segundo término, la eliminación del cargo del denominado “*roaming nacional*” (cargos de usuario visitante) que cobraba el AEP a sus usuarios por la realización de comunicaciones cuando éstos se encontraban fuera de su Área de Servicio Local origen de su suscripción, tuvo un impacto directo e inmediato sobre las tarifas efectivas liquidadas por los usuarios. El desbloqueo de terminales móviles también ha tenido un efecto importante sobre el bienestar de los usuarios finales, al reducir los costos de transacción asociados al cambio de proveedor de telecomunicaciones.

Una medida directa de los beneficios acumulados a los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones es la reducción de los precios observada en el tiempo. La siguiente gráfica ilustra la tendencia de los precios de los servicios de telefonía móvil y fija desde el cuarto trimestre de 2010 hasta el cuarto trimestre de 2015.

Se identifican con claridad reducciones tendenciales en los precios de ambos servicios, aunque las reducciones en los precios de los servicios móviles son significativamente más pronunciadas. A fin de determinar el impacto que las medidas de preponderancia en específico han tenido sobre esta evolución de precios, es necesario desarrollar un análisis estadístico más detallado que, desafortunadamente, se encuentra fuera del alcance de los tiempos asociados a la presente consulta.

⁶ Entre estas medidas se encuentran obligaciones de facturación desglosada así como la obligación de informar a los usuarios de modificaciones relevantes en la política comercial que gobierna la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Índice de Precios de los Servicios de Telefonía, 2010-2015



FUENTE: IV Informe Trimestral Estadístico 2015 del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Base del índice: Diciembre 2013

Es importante observar, sin embargo, que al menos para el caso de los servicios móviles, el Instituto Federal de Telecomunicaciones reporta, en su Informe Trimestral Enero-Marzo 2016 del Cumplimiento de Medidas y Obligaciones Específicas Impuestas a Agentes Económicos Preponderantes, que los servicios de Telcel se encuentran dentro de los valores de cumplimiento de la calidad del servicio contenidos en el Plan Técnico Fundamental del Servicio Local Móvil. Esta observación es importante, ya que una forma de reducir los precios finales es sacrificando los niveles de calidad del servicio. La evidencia documental contenida en los expedientes del Instituto Federal de Telecomunicaciones muestra que las reducciones en los precios de los servicios móviles no han tenido como origen reducciones en los niveles de la calidad del servicio móvil provisto por el AEP en telecomunicaciones, por lo que el nivel de precios, ajustado por calidad, se ha incrementado en términos absolutos.

§ § §

MEDIDAS DE REGULACIÓN ASIMÉTRICA A RECONSIDERAR

Como es del conocimiento público, el artículo 131 la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión determina que el AEP en el sector de telecomunicaciones no podrá realizar cobro alguno por el tráfico que otros concesionarios terminen dentro de su red. Si bien la tarifa de terminación “cero” para la red del AEP establecida en ley no es parte de las medidas de regulación asimétrica establecidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sus impactos competitivos son relevantes.

Uno de los objetivos de un marco regulatorio eficiente consiste en promover la competencia sobre la infraestructura ya existente así como fomentar la inversión en redes de nueva generación. La literatura económica establece con claridad que el cumplimiento de estos dos objetivos requiere de una política regulatoria que, por una parte, promueva el acceso eficiente de terceros a ciertos componentes de la red de la empresa incumbente y, por otra parte, genere un esquema de recuperación de costos de acceso eficiente que incentive al incumbente a seguir modernizando e invirtiendo en su infraestructura de red.⁷ Históricamente, estos dos objetivos han logrado alcanzarse a través de la instrumentación de obligaciones de interconexión y obligaciones de acceso a servicios claves del AEP así como a través de la determinación de tarifas de acceso eficientes.

En principio, las tarifas de un servicio regulado deben ser determinadas de manera que permitan inducir la recuperación eficiente de costos. En la medida que una tarifa de terminación no permita una recuperación eficiente de costos —aun cuando éstos sean particularmente bajos— se podrían no estar generando los incentivos necesarios para la modernización y expansión de algunos segmentos de la red de telecomunicaciones que está sujeta a este tipo de regulación.

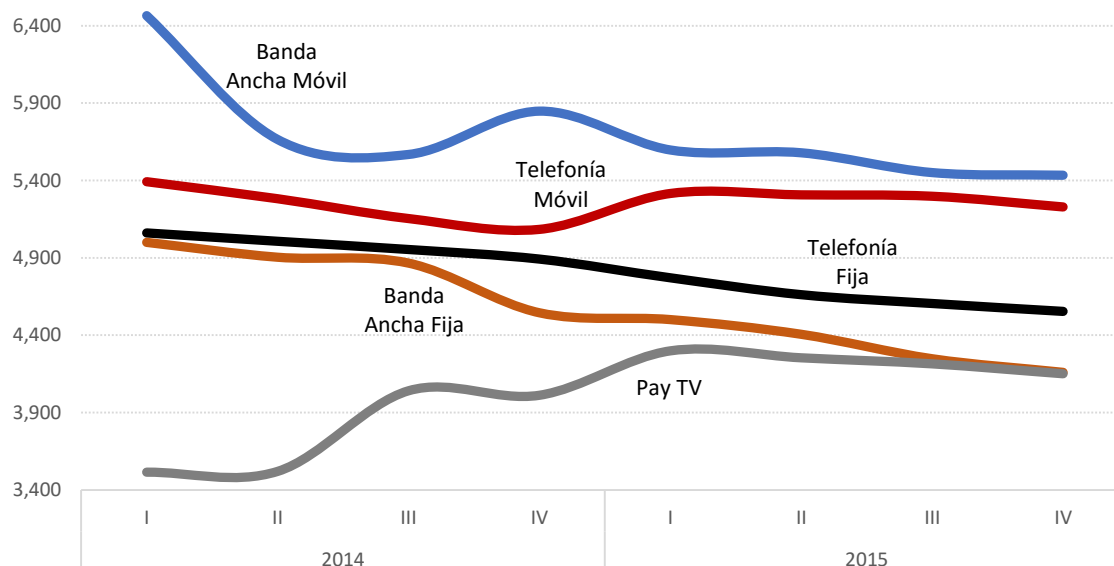
§ § §

⁷ Tirole, J. (2001) *Competition in Telecommunications*, MIT Press: Cambridge, Massachusetts.

COMENTARIOS FINALES

La instrumentación de la regulación asimétrica para el AEP en telecomunicaciones puede derivar en dos tipos de comportamiento del mercado. El primer de ellos podría manifestarse como un proceso intertemporal de desconcentración de los distintos mercados que componen el sector. Como se aprecia en la siguiente gráfica, es posible observar un proceso de desconcentración paulatina en los mercados de banda ancha móvil, banda ancha fija y telefonía fija durante el periodo 2014-2015. Los niveles de concentración en los servicios de telefonía móvil han permanecido prácticamente constantes durante el mismo periodo de tiempo. El único servicio del sector donde se ha observado una tendencia al alza en la métrica de concentración son los servicios de TV de Paga.

Índice de Concentración HHI por Servicio de Telecomunicaciones 2014-2015



FUENTE: IV Informe Trimestral Estadístico 2015 del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

VÍCTOR PAVÓN VILLAMAYOR

ECONOMISTA (Ph.D., Oxford)

victor.pavon-villamayor@alumni-oxford.com

La desconcentración paulatina, pero tendencial, en la mayoría de los mercados que componen el sector de telecomunicaciones podría ser un indicador de que la regulación asimétrica impuesta sobre el AEP podría estar generando efectos pro-competitivos. Sin embargo, es aún una incógnita si este proceso de desconcentración pudiese haberse dado a un ritmo más acelerado. No obstante lo anterior, es un hecho que no todas las medidas de preponderancia tienen el mismo impacto sobre la evolución del mercado, por lo que sería aventurado argumentar que la magnitud de la desconcentración observada es una muestra de la ineffectividad de la regulación de preponderancia.

El segundo tipo de comportamiento que puede derivar la regulación asimétrica impuesta consiste en observar una mejora significativa en las condiciones de competencia efectiva en el mercado, sin que estas mejores condiciones se traduzcan en cambios importantes en los niveles de concentración en la industria. Un equilibrio de competencia más intensa en el contexto de un mercado consolidado y, por tanto, naturalmente más concentrado, no es incompatible con medidas de preponderancia efectivas.

§ § §

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 documento.