

Junio de 2016

**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E.-**

A quien corresponda:

De conformidad con lo publicado en el portal de este Instituto, envío en tiempo y forma y a título personal para su consideración, los siguientes comentarios a la “Consulta Pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones”

Sin más particular, agradezco su atención y le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lester Benito Garcia Olvera', written in a cursive style.

Dr. Lester Benito Garcia Olvera

Comentarios a la “Consulta Pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones”

Dr. Lester Garcia Olvera
Consultor en Regulación y Política Pública.
Profesor Investigador, Universidad Anahuac
legar@lestergarcia.net

I. Datos del participante	
Nombre, razón social o denominación social:	Lester Benito Garcia Olvera
En su caso, nombre del representante legal:	
Documento para acreditar la representación: (En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico).	
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.	Si
AVISO IMPORTANTE	
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.	

1. ¿Cuáles fue la efectividad de las medidas de regulación asimétrica aplicables a los Agentes Económicos Preponderantes en términos de competencia en el sector?

El tiempo que ha transcurrido desde la regulación asimétrica impuesta al preponderante es corto como para poder observar efectos contundentes en el nivel de competencia.

Sin embargo, existe evidencia para soportar el hecho de que un enfoque de regulación dual tiene efectos positivos sobre el nivel de penetración y el nivel de competencia (Chou y Liu 2006). El enfoque de regulación dual – restringir al operador preponderante y generar esquemas de apoyo u oportunidades para los operadores competitivos – es similar a lo implementado en México con la regulación al preponderante en 2014.

Por una parte, se establecieron restricciones al operador preponderante:

- Tarifas asimétricas de interconexión (menores)
- Ofrecer acceso a su infraestructura y servicios a costo
- Desagregación de servicios a costo

Estas, en un sentido dual, son equivalente al mismo tiempo a oportunidades de desarrollo para los operadores en competencia; pues cuentan con esquemas para comercializar nuevos servicios o utilizar la infraestructura del preponderante, reduciendo sus inversiones y otros costos de infraestructura.

No obstante, como se comentó, es aun pronto para evaluar si se han presentado beneficios, pues el tiempo de implementación de algunas de esas medidas es de tan solo meses y sus efectos aun no se pueden observar a plenitud.

En este sentido, es necesario hacer énfasis en aquel que debe de ser el objetivo de una paquete de regulación asimétrica bajo condiciones de alta concentración:

- Las medidas asimétricas se introducen precisamente para que al existir poder de mercado, éste no tenga un efecto nocivo sobre la competencia, y más aún, para que las propias medidas de regulación especial puedan generar condiciones competitivas en un mercado donde por si solas no se pueden dar (Abel y Clements 2001).
- Al existir un mercado concentrado, la regulación asimétrica puede nivelar el piso competitivo y generar mayor equidad para todos los operadores
- En general, la regulación asimétrica significa para el regulado un “costo regulatorio” que disminuye su ventaja competitiva ante el resto de los operadores
- Por tanto, no es prioridad el desconcentrar el mercado.

Al mismo tiempo, una regulación asimétrica sobre el preponderante, basada en acceso a su infraestructura, aunque pueda generar desincentivo a la inversión en infraestructura de

acceso por parte de los competidores; genera el incentivo a la inversión en modernización y mejoras de la infraestructura existente (Grajek y Roller 2014).

Sin embargo, un problema aparente en la aplicación de la regulación asimétrica de preponderancia, es que para darse el efecto dual los competidores deberían de poder ver ventajas competitivas de esta, como sería el caso, poder tener acceso a elementos desagregados y otros servicios de reventa, como de líneas y bitstream Access.

Aunque dichos servicios se encuentran ahora disponibles en el mercado a través de Ofertas de Referencia que la regulación obliga al preponderante a publicar, la aplicación de las mismas ha encontrado problemas que reduce su eficacia competitiva, al no encontrar los operadores en competencia casos de negocio, dado que existen costos adicionales que no se especificaron en la OREDA (visitas, equipos terminales, etc.)

La realidad de la actual aplicación es que los márgenes de negocio son bajos o no viables para el competidor. Esto puede significar que las condiciones de “retail minus” o de costos incrementales no hayan sido bien evaluados.

En este contexto, no se trata solo de la pertinencia de las obligaciones impuestas al preponderante, sino también de su aplicación y de las decisiones de costos, tarifas y otras condiciones de aplicación que el Regulador debió fijar en las Ofertas de Referencia.

2. ¿Cuál fue la efectividad regulatoria de las medidas de regulación asimétrica aplicables a los Agentes Económicos Preponderantes?

Un tema que merece análisis son las señales de mercado generadas por el comportamiento de los agentes económicos, en este caso, el propio agente económico preponderante.

Dado que la regulación asimétrica genera costos y estos a su vez generan diferentes incentivos en el comportamiento de los operadores, cuando en 2014 el agente económico preponderante anunció su desincorporación para dejar su condición de preponderante, este anuncio se asumió como un primer efecto de la regulación asimétrica en el sentido de que los costos regulatorios eran tales para el preponderante que buscaba la forma de salir de estos.

Al pasar el tiempo y ser claro que el operador preponderante ha desistido de esa estrategia, es necesario valorar que incentivos lo llevaron a tomar esa decisión. En términos generales la regulación asimétrica, aunque significa un costo para el operador preponderante, este parece no ser tan alto para no haber optado por escindirse y reducir su participación de mercado.

No obstante, es claro que hay también muestras de la efectividad regulatoria de estas medidas.

Tanto por los cambios legales y regulatorios, como por la condición de preponderancia, la concreción de la interconexión física con el preponderante, así como sus condiciones, hoy día se ofrece en tiempos adecuados y sin convertirse en una barrera de entrada para la competencia o en un costo relevante adicional para los operadores.

Por otra parte, las condiciones de tarifas de interconexión asimétricas impuestas por la preponderancia (aunque la Ley las reduce posteriormente a cero) han tenido un efecto importante también en el mercado y en el propio operador, generando condiciones de mayor equidad.

Otras medidas, como la eliminación de cargos por roaming, desbloqueo de aparatos terminales, etc. han tenido beneficios que se reflejan en precios y en mejores condiciones de servicios.

En el caso de la obligación de publicar Ofertas de Referencia, esto tiene dos puntos importantes, a) las condiciones en las OIR, así como aquellas que publica directamente el regulador (tarifas de interconexión, por ejemplo) dan certidumbre e información al mercado, lo que impacta de forma positiva a los competidores y b) En el mismo sentido de una regulación dual, la obligación de ofrecer servicios compartidos o desagregados basados costos genera un costo regulatorio al preponderante que “empareja” la cancha. Por otra parte la disponibilidad de estos servicios desagregados debe generar oportunidades de nuevas avenidas de competencia para los operadores y reduce sus gastos por inversiones necesarias para ofrecer estos servicios.

3. ¿Cuáles han sido los beneficios a los concesionarios, autorizados y usuarios finales generados por el establecimiento de las medidas de regulación asimétrica aplicables a los Agentes Económicos Preponderantes?

En el caso particular de los servicios desagregados disponibles a los competidores de parte del preponderante, es complejo poder al momento determinar que las condiciones establecidas particularmente en las OdR y en la OREDA han sido efectivas en generar oportunidades y beneficio a la competencia, o al mismo tiempo, en restringir el poder relativo del operador preponderante.

En parte por el poco tiempo que tienen en funcionamiento, pero también porque los operadores en competencia no han podido desarrollar casos de negocio exitosos. Esto en principio pareciera que se debe a las condiciones tarifas, como a otras actividades/condiciones de implementación (visitas, mantenimientos, etc.) que encarecen el servicio a los operadores en competencia.

La realidad de la actual aplicación es que los márgenes de negocio son bajos o no viables para el competidor. Esto puede significar que las condiciones de costos (“retail minus” o de costos incrementales) no hayan sido bien evaluados.

No obstante, otras medidas puedan tener relación directa con precios más bajos o mejores condiciones para los usuarios finales (eliminación del roaming, tarifas de interconexión diferenciadas, principalmente). Aunque en este punto es claro que la tendencia de los precios de servicios de telecomunicaciones tienden a la baja en todos los servicios que se encuentran regulados (los que ofrece el preponderante), esta reducción no podría solo asignarse a los efectos de la regulación de preponderancia, sino en general a un entorno de mayor competencia y de regulación más efectiva, donde la preponderancia es sin duda una parte importante.

4. ¿Cuáles medidas deberían modificarse, suprimirse o adicionarse y por qué?

Es necesario recordar la función de regulación dual de las medidas especiales sobre el preponderante. Por una parte busca limitar su poder de mercado, pero por la otra se trata de ofrecer a los competidores mejores condiciones en el mercado para poder competir en igualdad de circunstancias.

Durante el corto tiempo que llevan las medidas de preponderancia, particularmente aquellas que se refieren a compartición de infraestructura o acceso a ciertos servicios mayoristas para los operadores en competencia, es claro que las condiciones de costo no permiten a estos competidores encontrar casos de negocio viables, incumplándose al menos un lado de este objetivo dual de la regulación especial.

Aunque es claro que la metodología de costos no puede internalizar aquellos costos que son exógenos a la propia funcionalidad costeados, es decir, los trámites, visitas y demás costos de transacción exógenos y ex post a la fijación de las tarifas por parte del regulador, es también cierto que el regulador tiene control sobre esos costos de transacción ya que estos surgen de las medidas y condiciones impuestas en las ofertas de referencia. Por tanto, antes de hablar de eliminar o añadir medidas, o incluso modificar objetivos de las mismas, es menester modificar o detallar las condiciones que generan estos costos de transacción. Por tanto, se proponen los siguientes dos enfoques:

- a) Es necesario que el diseño de las Ofertas de Referencia consideren los costos de transacción que generan las ofertas mayoristas a los operadores en competencia de forma independiente de las tarifas determinadas a través de las metodologías de costos para los diferentes servicios. Dada la reciente experiencia, las siguientes Ofertas de Referencia deben de tomar en consideración estos costos de transacción de tal suerte que la metodología de costos pueda – si no internalizarlos – si considerarlos como un costo exógeno que deberá enfrentar el competidor y por tanto considerarlo como parte de los costos de proveer el servicios.

- b) La alternativa es, por supuesto, trabajar dentro de las Ofertas de Referencia y en conjunto con el Preponderante y los competidores, en eficientizar los procesos de tal suerte que estos costos de transacción se reduzcan, desaparezcan o bien, si no pueden ser internalizados por los modelos de costos, que estos sean cubiertos por el operador preponderante.
- c) Como se comenta en la respuesta a la siguiente pregunta, revisar la metodología de costos para ciertos servicios donde amerite con el objetivo de buscar un mercado secundario o mayorista más eficiente. Tal es el caso de la metodología retail minus, que aunque es justificada como metodología de costos en servicios donde existe cierto nivel de competencia con la intención de no dañar esta al obligar al preponderante a ofrecer servicios mayoristas (como es el caso de enlaces de interconexión u OMVs, por ejemplo), también se aplica a otros servicios donde el preponderante carece de competencia directa, como es la reventa de líneas o el servicio de Bit Stream Access.

5. ¿Cuál ha sido la principal problemática que enfrentan los concesionarios para tener acceso a los servicios ofrecidos por el Agente Económico Preponderante?

Las condiciones actuales, aunque de reciente aplicación, han dejado denotar que los competidores están encontrando dificultad para hallar casos de negocio viable con las condiciones actuales. Esto puede deberse a que las condiciones de aplicación (como se establecen en la OREDA y en otras OdR) no están considerando ciertas prácticas necesarias para ofrecer el servicio, las cuales generan costos adicionales a los competidores y/o que las condiciones de costeo (tanto el nivel de CILP como de costos evitados) no han determinado un nivel de costos representativo de aquellos en los que incurre el preponderante.

Desde una perspectiva de costos, esto se puede deber a dos cuestiones:

- a) Existen costos en que tienen que incurrir que no fueron contabilizados por la OdR. Entre estos casos podemos contar:
 - a. Procesos de negociación largos entre las partes
 - b. Procesos de implementación complejos y tardados que incrementan los costos
 - c. Costos no recurrentes con alto impacto en el modelo de negocios (visitas, equipos, etc.)
- b) La determinación de los costos por parte de la Autoridad (ya sea a través metodologías LRIC o Retail Minus) puedan no reflejar las condiciones reales de los servicios y el mercado.

En el caso de la desagregación del bucle local en sus diferentes modelos (total y/o compartida del bucle y sub-bucle) así como la ubicación la regulación establece el costo incremental promedio de largo plazo (CILP) como la metodología para el cálculo de las tarifas a los operadores en competencia.

En el caso de bitstream Access y reventa de líneas, la regulación establece la metodología de retail minus para el cálculo de las tarifas al mayoreo de estos servicios.

La medida es acertada en imponer CILP como enfoque para la desagregación y servicios similares, ya que estos son servicios intermedios que al permitir al competidor hacer uso de ellos, es necesario compensar al preponderante por los costos incurridos. Por su parte, la reventa de líneas y el Bit stream Access son servicios finales. Aunque un enfoque de costos evitados pareciera apropiado, es menester hacer notar que las condiciones para la aplicación de costos evitados no se presentan como en otros casos.

Es posible considerar un enfoque que genere mayor eficiencia, así como condiciones de competencia para estos mercados, como es el caso de la aplicación de LRIC en servicios finales, como es el caso de Bit stream Access y la Reventa de Líneas. El fijar la metodología LRIC u otra similar basada en el costo de proveer el servicio, para el cálculo de la tarifa de estos servicios generaría incentivos a una mayor competencia, pues los precios de acceso serían más bajos, incentivaría al operador preponderante a ser eficiente al calcularse un costo en base a una red eficiente y de igual forma, le permitiría la recuperación de todos los costos asociados a la prestación del servicio.

Aunque estos son servicios finales, no existe realmente competencia a nivel de acceso en ambos casos, donde un enfoque de LRIC pudiera afectar a los competidores ante la entrada de revendedores. Un enfoque basado en costo ha sido estudiado para el caso de costeo mayorista de Bitstream Access por la ACCC, el regulador de Australia. En este caso, el regulador ponderaba los beneficios de un modelo BBM (Building Block Model) basado en costos (ver: <http://www.accc.gov.au/system/files/LBAS%20-%20Report%20on%20the%20interim%20access%20determination%20and%20consultation%20on%20the%20final%20access%20determination%20-%20July%202012.pdf>).

6. ¿Cuál sería el periodo adecuado para la siguiente revisión de medidas de regulación asimétrica aplicables a los Agentes Económicos Preponderantes?

En esta primera oportunidad, se estableció un plazo de dos años para la evaluación de las medidas de preponderancia impuestas. Este plazo puede haber sido demasiado corto para empezar a ver efectos competitivos de las mismas.

Aunque ya hay Ofertas de Referencias de servicios desagregados y reventa disponibles, estas recién se han aplicado a partir de este 2016, casi dos años después de la aplicación de las medidas. Otras medidas han tenido más tiempo de aplicación. Sin embargo, es claro que dos años es un período muy corto para ver efectos importantes en el mercado.

Nuevamente, no se trata solo de ver una reducción en los niveles de concentración – o en el caso de preponderancia – del nivel de participación de mercado del preponderante, sino de que a través de la regulación asimétrica que está en análisis, se reduzcan las ventajas competitivas ilegítimas y se genere un campo de juego más parejo.

Sería deseable desarrollar una serie de indicadores que pudieran dar luz sobre las condiciones que en estos temas imperan en el mercado en un período entre evaluaciones (índices de concentración periódicos como ya presenta el IFT, un índice de accesibilidad o uso de infraestructura o servicios compartidos del preponderante, etc.) de tal suerte que el regulador y el público en general tengan una idea del desempeño y progreso – en su caso – de la regulación impuesta. Sin embargo, períodos muy cortos de evaluación, sobre todo ante la imposición de nuevas medidas, puede llevar a no encontrar resultados esperados que con mayor tiempo pudieran darse.

Referencias

Abel, J. R., & Clements, M. E. (2001). Entry under asymmetric regulation. *Review of Industrial Organization*, 19(2), 227-242.

Chou, Y., & Liu, K. C. (2006). Paradoxical impact of asymmetric regulation in Taiwan's telecommunications industry: Restriction and rent seeking. *Telecommunications Policy*, 30(3), 171-182.

Grajek, M., & Röller, L. H. (2012). Regulation and investment in network industries: Evidence from European telecoms. *Journal of Law and Economics*, 55(1), 189-216.