

Formato para participar en la consulta pública

Sector Telecomunicaciones

I. Datos del participante	
Nombre, razón social o denominación social:	Ernesto Piedras Feria (The Competitive Intelligence Unit S.C.)
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).	Acta Constitutiva
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.	Estoy de acuerdo
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.	

[illegible]

Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.			
Medida adicional	Justificación		
	Se anexa documento en formato PDF		
Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.			

III. Comentarios y aportaciones generales del participante	
Se anexa documento en formato PDF	
Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.	

REGULACIÓN ASIMÉTRICA Y PREPONDERANCIA: AVANCES SOBRE LA COMPETENCIA EN TELECOMUNICACIONES DE MÉXICO

The Competitive Intelligence Unit



Resumen Ejecutivo

Han transcurrido más de dos décadas y media para que la anhelada generación de competencia efectiva se convirtiera en la materia central de la estrategia de política sectorial y regulatoria en Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Aunque la industria de telecomunicaciones en México se abrió a la competencia hace más de 25 años, aún presenta una elevada concentración en todos sus segmentos, lo que facilita una actuación monopólica del agente preponderante.

La importancia de la implementación efectiva de un cuerpo de medidas asimétricas aplicables a éste, en conjunción con una nueva base regulatoria enfocada en la promoción de la competencia, radica en establecer un balance entre los agentes económicos que conforman los mercados.

De esta forma, se pueden materializar cambios en la configuración de los mercados, traducidos en mejores condiciones de competencia, mejor calidad, mayor cobertura y precios accesibles de los servicios en beneficio del conjunto social.

Con la aplicación efectiva de la regulación asimétrica, se augura la consecución de estos efectos positivos en beneficio de los operadores, pero sobre todo de los consumidores.

No obstante, al cabo de dos años de la entrada en vigor de este esquema regulatorio no se han materializado condiciones de competencia efectiva en los diversos mercados en los que opera el preponderante.

Durante el periodo de instrumentación de la preponderancia, encontramos un cumplimiento parcial de estas medidas. La ineffectividad en la aplicación de la preponderancia resulta a su vez, en un incumplimiento de la regulación asociada a esta figura.

Cifras del mercado al primer trimestre del año identifican una despreciable reducción en la participación de mercado del operador preponderante en términos de usuarios fijos (telefonía y banda ancha), líneas e ingresos móviles. Mientras que en el caso de los ingresos fijos, su contribución al total generado por el segmento ha aumentado, aun tras la regulación asimétrica aplicable al operador.

CONTENIDO

CONTENIDO.....	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA REGULACIÓN ASIMÉTRICA	6
3. MÉTRICAS DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL PREPONDERANTE Y AVANCES EN COMPETENCIA ...	11
4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN APLICACIÓN DE REGULACIÓN ASIMÉTRICA.....	15
5. CONCLUSIONES.....	19
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	22

1.INTRODUCCIÓN

La dificultad que han experimentado los mercados de telecomunicaciones para alcanzar un entorno de competencia efectiva se debe a la estructura intrínseca que presentan. Al igual que otros sectores de infraestructura, cuentan con economías de escala en su operación, lentos retornos y lenta maduración en sus inversiones.

En perspectiva histórica e internacional, ha transcurrido una evolución desde su status original de monopolio gubernamental, pasando después a operar como monopolio privado y posteriormente a una situación de competencia efectiva.

Sin embargo, esta evolución no se ha dado de manera natural en los mercados, sino que la autoridad regulatoria ha sido la encargada de promover la competencia, controlando el poder de mercado de todos aquellos operadores que mantuvieran una sobre participación en los mercados a partir de mecanismos de regulación asimétrica.

La importancia de los organismos regulatorios en materia de competencia radica en establecer un balance entre los agentes económicos que conforman los mercados de manera que se limiten los fenómenos de concentración y dominancia.

Para ello, en primer lugar se debe realizar un dimensionamiento adecuado de las condiciones de competencia de manera sectorial o en cada mercado específico, para así poder determinar al o los agentes económicos con poder de mercado significativo y por consiguiente implementar los mecanismos normativos adecuados para alcanzar la competencia efectiva.

Dentro del marco regulatorio en torno a la competencia en los sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión en México, se introdujo en la Ley Federal de Competencia Económica de 1992, la figura de poder sustancial, la cual hace alusión a una posición de poder económico que permite al agente comportarse de manera independiente de sus competidores y sus consumidores en un mercado en específico.

No obstante, la limitada eficacia del instrumento en el establecimiento de condiciones de competencia efectiva llevó a un rediseño y transformación del concepto de poder sustancial. Tomaron más de veinte años, para que la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión sentara las bases para al fin completar la asignatura pendiente en materia de promoción de la competencia efectiva en estos sectores con la puesta en vigor del concepto de preponderancia.

Ante la necesidad de aproximar de forma factible, efectiva y eficaz a los sectores de Telecomunicaciones y Radiodifusión hacia un entorno de mayor competencia, se introdujo la fórmula de preponderancia y su correlativo cuerpo de medidas asimétricas, como las tarifas de interconexión cero a favor de los operadores competidores, la prohibición de discriminación de tarifas por llamadas dentro (*on-net*) y fuera de la misma red (*off-net*), la obligación a compartir infraestructura pasiva, la desagregación de la red local, entre otras aplicables al agente económico preponderante América Móvil.

No obstante a este empeño de reconfiguración competitiva, el sector de telecomunicaciones aun identifica una elevada concentración e imposible poder de mercado del preponderante que se mantiene en la vecindad del 70% bajo diferentes métricas (usuarios, ingresos, infraestructura, y tráfico, por mencionar algunas). Ello en razón de la aplicación insuficiente y cumplimiento parcial de la herramienta regulatoria asimétrica.

En el camino hacia la competencia efectiva, existe un retraso en la implementación efectiva de estas medidas para compensar la excesiva concentración de mercado que se traduce en una materialización despreciable de sus efectos. Es por ello que se requiere urgentemente acentuar su aplicación y no retirar su vigencia hasta la consecución eficaz de su propósito que consiste en la realización condiciones óptimas en precios, calidad y cobertura de los servicios para el usuario final.

El presente documento pretende servir de referencia para el órgano regulador en el análisis sobre la efectividad de las medidas de regulación asimétrica impuestas en marzo de 2014 a partir de la Declaratoria de Preponderancia en la que se definió esa condición a América Móvil en el sector de Telecomunicaciones.

Para ello se realiza una breve revisión a la aplicación y cumplimiento de las medidas asimétricas de preponderancia, así como se analiza la evolución de las condiciones de mercado al periodo más actual (primer trimestre de 2016, dos años después de la entrada de la preponderancia), en torno a la configuración competitiva. Adicionalmente, se incluye una exploración sobre la experiencia en regulación asimétrica a nivel internacional, como marco de referencia sobre las condiciones que resultaron de la imposición de este esquema normativo a dos años de su implementación en el mercado.

2. APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA REGULACIÓN ASIMÉTRICA

Desde el 6 de Marzo de 2014, América Móvil (AMX) fue declarado agente económico preponderante en el sector de Telecomunicaciones al contar con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje por el número de usuarios o suscriptores, de acuerdo con la Declaratoria emitida hace 26 meses.¹

Bajo esta determinación, a AMX le fue impuesto un paquete de medidas regulatorias asimétricas para compensar los efectos perniciosos derivados de su excesiva participación de mercado.

Entre las principales medidas en el caso de Telecomunicaciones, se encuentran la obligación de compartir infraestructura con terceros en forma no discriminatoria y no exclusiva y la desagregación de la red local, así como la aplicación de una tarifa de interconexión cero a los operadores competidores, la prohibición para realizar cargos de roaming nacional a los usuarios finales, la no discriminación de tarifas por llamadas dentro (*on-net*) y fuera (*off-net*) de su red, entre otras.

A dos años de la instrumentación de la preponderancia, encontramos un cumplimiento parcial de estas medidas. A continuación se encuentra un cuadro en el que se evalúa la aplicación y cumplimiento de la regulación asimétrica de preponderancia.

¹ Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil. S.A.B. de C.V.,...como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia". Disponible en: <http://bit.ly/1UVFKxU>

Evaluación a la Aplicación y Cumplimiento de las Medidas Asimétricas de Preponderancia

Desempeño del Sector de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Medidas Asimétricas de Preponderancia		Implementación / Cumplimiento	Efectos de Mercado
1. No Discriminación de Tarifas en Llamadas Dentro y Fuera de la Red del Preponderante		- Dinámica y estrategia de mercado ha transitado a eliminar esta discriminación - Lanzamiento de ofertas con llamadas ilimitadas a cualquier destino, no justifica mantener diferencial de tarifas	- Nivelación de tarifas entre llamadas - Lanzamiento de ofertas con llamadas ilimitadas (fijas y móviles) a cualquier destino nacional - Eliminación del 'Efecto Club' - Elimina la preferencia a permanecer en la red con mayores usuarios - Ventana de oportunidad para conocer y migrar a la oferta de los competidores
2. Eliminación de Cargos por Concepto de Itinerancia (Roaming Nacional)		- Aplicación efectiva de la medida, es menester realizar un monitoreo constante para que no se realicen cobros indebidos bajo este concepto a los consumidores	- Ha dado lugar una reducción del precio de los servicios telefónicos - Introducción de oferta de llamadas ilimitada a cualquier destino - Crecimiento del consumo de minutos por usuario - Se estiman ahorros en los bolsillos de los consumidores hasta por 3,000 millones de pesos al año
3. Tarifas Asimétricas en la Terminación de Llamadas (Interconexión Cero a Favor de los Competidores)		- Reducción de la tarifa de interconexión móvil aplicable al preponderante frente a sus competidores se ha reducido 38.7% en los últimos 2 años para alcanzar un nivel de 0.19 pesos por minuto en 2016	- Nivelarían efectivamente condiciones de competencia entre competidores - Precios de telecomunicaciones experimentan una rampa descendente a consecuencia de

		- Neutraliza los efectos de la interconexión asimétrica	esta medida que favorece el ajuste competitivo de tarifas - Efecto en precios, nuevos y mejores servicios, así como en la reducción en la participación del operador preponderante, se intensificarían de aplicarse efectivamente - Estos recursos equivalen a la extracción injustificada de rentas que se hacía a los operadores competidores históricamente, en razón de la elevada concentración de líneas móviles y consecuente poder monopólico del preponderante
4. Desbloqueo Efectivo de Equipos Terminales	●	- Algunos usuarios han reportado quejas sobre dificultades e impedimentos para la liberación de los equipos - A pesar de la entrada en vigor de la regla, no existen los incentivos para posibilitar que los usuarios cambien de red	- Eliminaría barreras de cambio de operador - 15% de quejas en el segmento móvil corresponde a desbloqueo (PROFECO/IFT)
5. Impedimento a Beneficiarse de la Regla de Gratuidad en la Retransmisión de Contenidos de Televisión Radiodifundida (Must Offer)	●	- Queda pendiente resolver caso de concentración Telmex-Dish, AMX se benefició ilícitamente de la regla de gratuidad	- Pretende eliminar ventajas en la concurrencia de usuarios o audiencia - Pérdida de ingresos para los proveedores de televisión radiodifundida
6. Compartición de Infraestructura Pasiva	●	- Si bien se ha publicado la Oferta de Referencia de Servicios Mayoristas en Telecomunicaciones, queda pendiente que el IFT verifique el cumplimiento a cabalidad de las condiciones específicas para que el agente económico preponderante en telecomunicaciones permita el	- De cumplirse efectivamente se reducirían los costos y tiempos en el despliegue de una red y costos operativos - Disminuirían las barreras de entrada y desarrollo de competidores

		acceso efectivo a su infraestructura en condiciones no discriminatorias y equitativas para los demás competidores. - Preocupa que ofertas de referencia fueron aprobadas sin tarifas, lo que en la práctica no resuelve el problema de minimizar disputas entre operadores	- Dotaría de mayor cobertura a los operadores entrantes o pequeños - Consecuentemente, se alcanzaría una nivelación del terreno competitivo
7. Desagregación Efectiva de la Red Pública Local del Agente Económico Preponderante (AEP)		- Órgano regulador demoró la aprobación de la Oferta Pública de Referencia de Desagregación de la Red Local del AEP (Telmex-Telcel) aún después de haber celebrado 11 sesiones de su Comité Técnico. - Nuevamente, el regulador debió aprobar anticipadamente las tarifas para este servicio mayorista - Se debe asegurar que las tarifas de servicios mayoristas se encuentren en niveles óptimos para promover la competencia efectiva	- Dotaría de acceso en condiciones de competencia y no discriminación a cualquier punto terminal a la red pública de telecomunicaciones del preponderante - Preocupa el retraso en la entrada en vigor de la medida puesto que promovería la gestación de condiciones de competencia y generaría eficiencias en el despliegue de infraestructura, acceso a cobertura, calidad y precio de los servicios provistos al usuario final

Implementación / Cumplimiento:  **Efectivo**  **Parcial**  **No alcanzado**

A partir de la evaluación de la aplicación de regulación asimétrica al Agente Económico Preponderante es preciso definir que escasamente se han cumplido efectivamente un par de ellas, tal es el caso de la no discriminación de tarifas *on-net* y *off-net* y la eliminación de cargos por roaming nacional.

Preocupa la demora que existe en la implementación eficaz de medidas que prometen la reducción significativa de barreras a la entrada y desarrollo de operadores competidores, como la compartición de infraestructura y la desagregación de la red local del operador preponderante.

A su vez, el órgano regulador ha puesto en marcha acciones que atentan contra la consecución de competencia efectiva y reducción del poder de mercado del preponderante que resultan en una suerte de contra-Reforma, como lo fue la infructuosa limitación de tenencia del espectro radioeléctrico en la licitación AWS llevada a cabo en febrero de 2016. También, al disminuir la tarifa de interconexión en 38.7% que debe pagar el preponderante a sus competidores, se neutraliza el efecto de promoción de la competencia de las tarifas de interconexión cero a favor de estos últimos.

Es un hecho que la aplicación efectiva de las medidas asimétricas depende de su cumplimiento por parte del operador preponderante. Si bien existe un empeño desde la Reforma Constitucional por la gestación de un entorno de competencia efectiva, este no se ha materializado en razón de la limitada implementación de la regulación aplicable a AMX en su condición de agente económico preponderante.

A la luz de las principales cifras del mercado se identifican avances casi marginales en términos de reducir la excesiva concentración a 26 meses de su instrumentación.

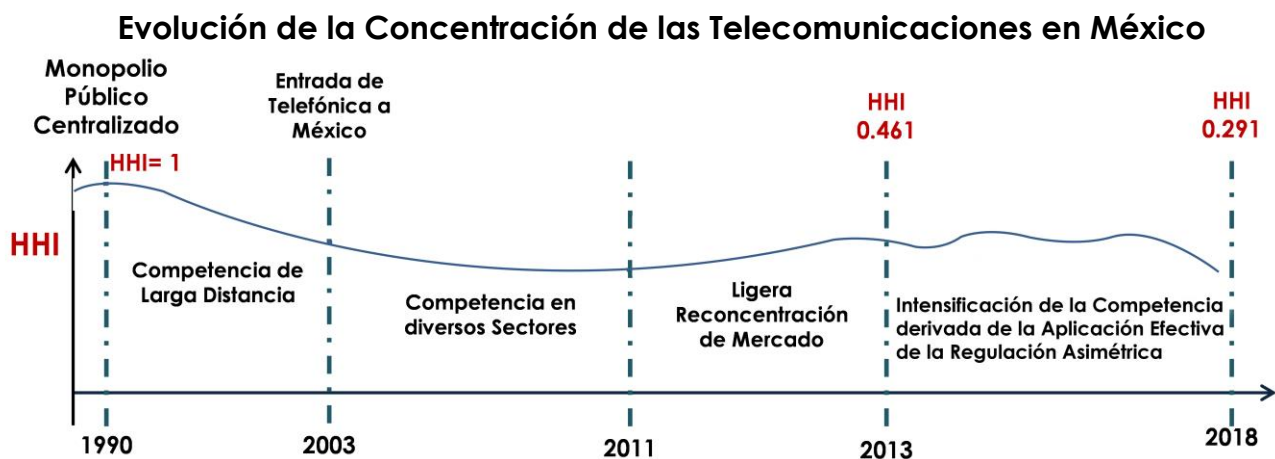
3. MÉTRICAS DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL PREPONDERANTE Y AVANCES EN COMPETENCIA

En una fotografía de largo plazo, es a partir de 1990 cuando el monopolio público de telecomunicaciones pasa a manos del sector privado, iniciando así el proceso de competencia. Los primeros esfuerzos en ampliar la competencia en el país se realizaron en el segmento de larga distancia, contando con la posibilidad de contratar con otra empresa diferente a Telmex.

Más adelante, a partir de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 y la creación de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) en 1996, continuó un proceso de aceleración de la competencia y promesa de desarrollo eficiente del sector de telecomunicaciones a través de la aparición de más operadores en los segmentos fijo, móvil, cable y televisión restringida. Sin embargo, en el periodo comprendido de 2011 a 2013 se generó una ligera reconcentración del mercado.

Tras este episodio se identificaron señales de agotamiento del modelo regulatorio para la promoción de competencia, que se tradujeran en mayor inversión, reducción de precios y cobertura universal de los servicios.

De esta forma, queda en evidencia que desde la apertura de la operación de los agentes económicos en el sector de Telecomunicaciones, hace ya más de 25 años, los esfuerzos para alcanzar la anhelada competencia efectiva fueron infructuosos.



Fuente: The Competitive Intelligence Unit (2016)

Adicionalmente y a pesar de contar con la figura regulatoria de poder sustancial de mercado para identificar y sancionar prácticas que obstaculizaran el desarrollo de la competencia, se identificó una incapacidad para compensar las imperfecciones del mercado y reducir efectivamente la participación de mercado del preponderante que ya proveía servicios a más de tres cuartos de los usuarios. Adicionalmente, bajo este esquema regulatorio se declaró con poder sustancial de mercado a prácticamente todos los operadores en el segmento móvil, causando una inaplicación conceptual y confusión en la fijación medidas efectivas de rebalanceo de la competencia.

Desde el punto de vista del Índice Herfindahl-Hirschman (HHI, por sus siglas en inglés), el cual mide la concentración de mercado (siendo 1 un mercado totalmente concentrado y menor a 0.15 para mercados en competencia)², se registró un HHI=1 en 1990 para pasar a un HHI=0.46 al finalizar 2013, reflejo de las condiciones operativas del mercado y del incesante cambio tecnológico, ante un marco normativo que parecía ir alineado a estos factores.

En este mismo periodo cabe señalar nuevamente la presencia de un punto de inflexión hacia al final del periodo del índice, dando muestra de una incapacidad de la base regulatoria para generar mayores condiciones de competencia.

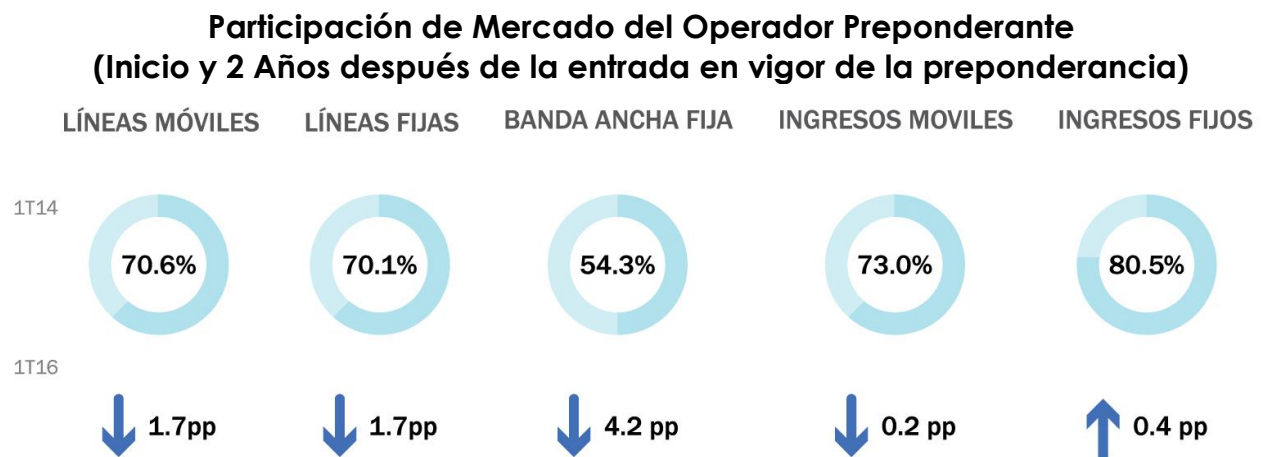
No obstante, la Reforma en Telecomunicaciones, la entrada en vigor de la fórmula de preponderancia, acompañados de la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, prometían la aceleración en la entrada a un entorno de competencia efectiva en el sector. Por el contrario, en periodos recientes la participación de mercado del operador preponderante permanece en promedio en la vecindad del 70%.

² El IHH o Índice de Herfindahl-Hirschman, es una medida comúnmente aceptada de la concentración del mercado. Se calcula elevando al cuadrado la participación de mercado de cada empresa en el mercado y luego sumando los números resultantes.

Los órganos reguladores generalmente consideran que los mercados en los que el IHH está entre 0.15 y 0.25 puntos son moderadamente concentrados y aquellos en los que superan los 0.25 puntos se encuentran altamente concentrados.

Véase U.S. Department of Justice & FTC, Horizontal Merger Guidelines § 5.2 (2010). Disponible en: <http://1.usa.gov/1qiYmsz>

Cifras del mercado al primer trimestre del año en curso muestran que, en promedio, desde la entrada en vigor de este esquema compensatorio de la falta de competencia efectiva en marzo de 2014 (primer trimestre de 2014), la participación de mercado del operador preponderante medido en líneas móviles ha disminuido únicamente 1.7 puntos porcentuales (p.p.), desde su nivel inicial de 70.6% de hace dos años. En términos de ingresos móviles, la reducción promedio es aún más despreciable, tan sólo 0.2 p.p. desde su nivel inicial de 73.0%.



Fuente: The Competitive Intelligence Unit (2016)

En el segmento fijo, la reducción en la participación de mercado del preponderante fue de 1.7 p.p. para telefonía fija, partiendo de un nivel equivalente a 70.1% y de 4.2 p.p. en servicios de banda ancha, con un nivel inicial de 54.3%.

Cabe señalar que en gran medida, esta reducción se debe al cambio de metodología contable realizado por el operador preponderante, bajo el cual de un trimestre a otro redujo su base en 757 mil suscriptores.³

³ "En la plataforma fija perdimos 757 mil accesos, la mayoría fueron accesos de banda ancha y finalizamos el periodo con 21.6 millones de accesos. La reducción en los accesos de banda ancha se debe a un cambio en la política en la manera en que se reconoce a los clientes activos".

Véase, América Móvil, S.A.B. de C.V. Reporte financiero y operativo del primer trimestre de 2015, p. 8. Disponible en: <http://bit.ly/20tnfR9>

En cuanto a ingresos del segmento fijo, no sólo no han perdido participación, sino que han percibido más, al aumentar 0.4 puntos porcentuales y continuar concentrando más de cuatro quintas partes (80.9%) de todos los recursos fijos generados.

Puesto en términos cualitativos, America Móvil prácticamente no ha avanzado en las métricas que lo definieron como agente económico preponderante.

Con la efectiva aplicación del marco regulatorio actual, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, aunado a la implementación eficaz de las obligaciones específicas impuestas a partir de la declaratoria de preponderancia, la participación de mercado del preponderante podría reducirse a poco menos de 50%, límite para eliminar su condición, en un menor lapso del tiempo que tomó para disminuir su cuota en 30 puntos porcentuales en el periodo previo al nuevo cuerpo legal y regulatorio sectorial.

4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN APLICACIÓN DE REGULACIÓN ASIMÉTRICA

La aplicación de medidas asimétricas en el sector de telecomunicaciones en diferentes países del mundo, persiguen el objetivo de promover la competencia en presencia de fallas de mercado, en este caso, cuando no se proveen servicios en condiciones de calidad, cobertura y precios óptimos.

Un mercado concentrado se suele caracterizar por la existencia de uno o varios operadores con claras ventajas competitivas en el sector y una amplia participación de mercado. En cambio, un mercado en condiciones de competencia efectiva implica que todos los oferentes poseen una cobertura completa y son capaces de dar servicio a todos los consumidores en condiciones similares.⁴

Ciertamente, es debatible que mecanismo es el más adecuado para alcanzar ese contexto. En materia de telecomunicaciones, para un mercado específico cada país constituye un caso particular. Sin embargo, estas medidas resultan necesarias en el contexto de un mercado en condiciones de elevada concentración y desventajas competitivas, donde las posibilidades de éxito para nuevos entrantes y de desarrollo para los competidores son muy reducidas.

Por ejemplo, algunos operadores de servicios de telecomunicaciones móviles alrededor del mundo han optado por un modelo de compartición de infraestructura, que en algunas ocasiones y bajo la regulación específica de algunos países se ha instituido de manera obligatoria. Ello con el fin de optimizar el uso de recursos escasos y valiosos, reducir los costos de operación e instalación de activos propios, eliminar la duplicidad de infraestructura, incrementar las opciones de elección de proveedor de servicios y consecuentemente, generar condiciones de competencia efectiva, entre muchos otros objetivos.

Por otro lado, el mercado de telecomunicaciones se caracteriza por hacer uso de un recurso limitado, el espectro radioeléctrico, asignado a través de una concesión del Estado. De la misma forma, un nuevo operador requiere de una inversión inicial elevada en infraestructura y un músculo estratégico y financiero en publicidad para

⁴ Tirole et. al. "Network competition: Price discrimination". Rand Journal of Economics (29), no. 1: primavera 1998. P. 38-56.

lograr la captación de usuarios. Aunado a estas barreras de entrada, un operador entrante se encuentra en una posición desfavorable para la negociación de tarifas de interconexión o la contratación de servicios mayoristas con el operador incumbente.

Por esta razón, existen diversos estudios con enfoques teóricos, además de la práctica internacional, que sustentan la aplicación de regulación asimétrica para alcanzar un entorno de competencia efectiva en el sector. A decir de Martin Peitz:

[...] la regulación asimétrica en favor de un nuevo entrante puede aumentar el bienestar social. En el mismo sentido, los consumidores pueden decidir no cambiar de operador hacia el nuevo debido al riesgo que tiene la nueva empresa de no sobrevivir, lo que resultaría en una pérdida de su utilidad.⁵

Peitz continúa argumentando que, al mejorar las posibilidades de que un nuevo operador subsista, se incentiva la migración de los usuarios y, por lo tanto, incrementa el nivel de competencia en el mercado.⁶

La regulación asimétrica en torno a las tarifas de interconexión y el uso compartido de infraestructura, por tomar algunos ejemplos, son fundamentales para generar las condiciones necesarias para la entrada de nuevos competidores. Con respecto a las tarifas de interconexión, los costos asociados a la conexión de las llamadas de los competidores son la principal justificación para la existencia de estas tarifas. En la práctica, en un régimen de libertad tarifaria donde existe un operador incumbente con una elevada participación de mercado, las tarifas de interconexión pueden ser utilizadas como una forma de exclusión de la competencia por parte del principal oferente. De acuerdo con Jean Tirole:

[...] en un esquema de libre determinación de tarifas, el operador de cobertura total puede presionar al pequeño insistiendo en tarifas altas. Estas se traducen en altos precios “off-net” creando, de facto, una falta de interconexión.⁷

⁵ Peitz, Martin. “Asymmetric regulation of access and price discrimination in telecommunications”. International University in Germany [versión digital]. Bruchsal: Enero, 2005. [traducción propia] Disponible en: <http://bit.ly/1TdSDAq>

⁶ Ibid.

⁷ Tirole, op. cit.

Adicionalmente, Tirole concluye que las tarifas negociadas libremente conllevan serios problemas de exclusión de la competencia a menos de que el nuevo entrante logre obtener una cobertura amplia rápidamente⁸. Este último caso, difícilmente se materializado en la realidad. Igualmente, Peitz señala que una negociación libre entre operadores sobre las tarifas de interconexión en escasas ocasiones es satisfactoria, tanto para el mercado en general, como para los mismos operadores.⁹

Por otra parte, los mecanismos de regulación asimétrica sobre el uso compartido de infraestructura son una herramienta más para la reducción de costos a la entrada que derivan en incentivos a la inversión de nuevos operadores, especialmente en áreas rurales o en mercados marginales.¹⁰ A partir de estas medidas, es posible facilitar la migración a nuevas tecnologías y alcanzar el desarrollo de la banda ancha.¹¹ Al mismo tiempo, la reducción de costos permite la ampliación de cobertura de un nuevo operador que deriva en un mayor potencial de participación de mercado. Lo anterior nuevamente redundando en mejores condiciones de competencia entre operadores.

Esto fue aplicado en el caso de Orange y Vodafone en Reino Unido. Brasil es otro ejemplo de la práctica internacional donde el regulador, con el objetivo de asegurar cobertura de banda ancha móvil en comunidades con menos de 30,000 habitantes, obligó a los concesionarios móviles a compartir su infraestructura con los demás en estas zonas. Por otra parte, en Canadá el marco regulatorio para la subasta de licencias para AWS en el rango de 2 GHz establece que cualquier concesionario debe considerar primero compartir o cohabitar antenas antes de construir las propias, al tiempo en que los propietarios de antenas existentes tienen la obligación de facilitar este proceso.¹²

Es por ello que diversos órganos reguladores alrededor del mundo han optado por la imposición de medidas de regulación asimétrica como las mencionadas anteriormente. De tal manera que se busca una nivelación simplificada e inmediata

⁸ Ibid.

⁹ Peitz, op. cit.

¹⁰ International Telecommunications Union (ITU). Mobile Infrastructure Sharing. ITU News Magazine [versión digital]. Disponible en: <http://bit.ly/1VV9s6s>

¹¹ Ibid.

¹² ITU, op. cit.

de la competencia, a través de estas herramientas. A la luz de la experiencia regulatoria internacional, se conciben como remedios diversos encaminados a limitar el poder de aquel(los) agente(s) que detenta(n) un mayor poder de mercado, las cuales, adicionadas a otras obligaciones y sanciones específicas, están enfocados a establecer simetrías para todas las empresas participantes en la provisión de servicios en el sector de telecomunicaciones.

Diversos reguladores han aplicado diversos mecanismos de regulación asimétrica que han resultado exitosos en términos de nivelar el terreno de operación entre los operadores entrantes y aquel incumbente. Inicialmente, se abrieron los mercados a la entrada de nuevos competidores, para posteriormente reconocer las desventajas y barreras a la entrada que posiblemente frenarían el desarrollo de la competencia y se procedió a la aplicación de medidas de regulación específica al incumbente.

De manera que resultó en una reducción significativa de su participación y poder de mercado al cabo de tan unos años. En franco contraste, la regulación asimétrica ha estado vigente en nuestro país por más de dos años, sin ningún cambio trascendental en la configuración competitiva.

En el mercado de telecomunicaciones en México, no se han alcanzado los resultados esperados en términos de reducir significativamente el nivel de concentración de líneas, ingresos, tráfico, entre otros, que ostenta el operador preponderante. Ello será posible, a partir de que la implementación efectiva y cumplimiento a cabalidad de las medidas asimétricas.

5. CONCLUSIONES

Un elemento central en el diseño e instrumentación de la Reforma Constitucional, es la acuñación del término preponderante, alusivo al elevado poder de mercado que ostenta un operador en un sector específico de la actividad económica. Ningún país ha utilizado una técnica semejante para identificar a los agentes que cuentan con una elevada participación de mercado en el sector de telecomunicaciones. Este concepto tiene origen en la falta de aplicación de la regulación competitiva y consecuentemente, en la incapacidad para gestar un entorno de competencia.

Con esta herramienta regulatoria se busca la nivelación simplificada e inmediata de la competencia, a través de medidas de regulación asimétrica. Esta se compone por diversos remedios encaminados a limitar el poder de aquellos agentes que detentan un mayor poder de mercado, las cuales, adicionados a otras obligaciones y sanciones específicas están enfocados en establecer simetrías para todas las empresas participantes en la provisión de servicios en un sector convergente.

No obstante, a poco más de un cuarto de siglo de la liberalización del mercado y privatización del operador incumbente, ahora preponderante, aun sido infructuosos los esfuerzos por reducir su poder de mercado, eliminar sus ventajas competitivas y balancear las condiciones a favor de los operadores competidores.

Incluso, la aplicación de la regulación asimétrica definida hace 26 meses, ha resultado en prácticamente ningún efecto en términos de reconfiguración competitiva, medida en ingresos o usuarios, en los mercados en los que opera el preponderante.

A partir de la evaluación a la aplicación de la regulación asimétrica al preponderante es preciso definir que escasamente se han cumplido efectivamente un par de ellas, tal es el caso de la no discriminación de tarifas *on-net* y *off-net* y la eliminación de cargos por roaming nacional.

Ha quedado pendiente la implementación de medidas que reducirían las barreras de entrada y desarrollo de los competidores, como la compartición de infraestructura pasiva y la desagregación de la red local del preponderante.

Bajo la lupa de la experiencia internacional, se identifica que México se encuentra muy rezagado en la promoción efectiva de regulación que conduzca a un verdadero

entorno competitivo. Si bien a lo largo de más de 25 años, los operadores competidores han podido desarrollarse y encontrado camino para hacer frente a el operador preponderante, ha sido a costa de la regulación y las acciones del regulador a favor de la competencia.

A pesar de contar previamente con la figura regulatoria de poder sustancial de mercado para identificar y sancionar prácticas que obstaculizaran el desarrollo de la competencia, se identificó una incapacidad para compensar las imperfecciones del mercado y reducir efectivamente la participación de mercado del preponderante que ya proveía servicios a más de tres cuartos de los usuarios.

Es por ello que con la aplicación efectiva del esquema regulatorio de la preponderancia, se genera una oportunidad efectiva e inmediata para abandonar el escenario previo de más de un cuarto de siglo de exclusión del desarrollo de la competencia.

Para contrarrestar todo ello, se debe enfatizar la implementación efectiva de las medidas asimétricas aplicables al preponderante. Insistir en ello no es un tema menor, puesto de ello depende la nivelación del terreno competitivo entre operadores. Consecuentemente, la consolidación de condiciones de competencia efectiva y la maximización del consumidor a partir de calidad, cobertura y precios óptimos.

Más que apostar a la longevidad de la regulación asimétrica de preponderancia, se trata de cumplir efectivamente con los medios, para lograr los fines y efectos deseados.

Su vigencia en el tiempo depende del cumplimiento de su cometido y eficacia. De acuerdo con diversos expertos en competencia económica¹³, no se trata de una imposición permanente. La regulación asimétrica debe ser aplicada de manera estricta en los plazos corto y mediano para asegurar su plena efectividad y eficacia.

Bajo el escenario actual, no debe considerarse aligerar la aplicación de estas medidas de compensación a las deficiencias de mercado. Procede regular con mayor efectividad, pero no aún migrar a una fase de desregulación. No mientras persista,

¹³ Desequilibrios impiden eliminar regulación asimétrica: Buitrago, entrevista publicada en El Economista, 26 de Abril de 2016. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/04/26/desequilibrios-impiden-eliminar-regulacion-asimetrica-buitrago>

como lo hace, el excesivo desequilibrio competitivo entre operadores. Primero, se deben verificar los resultados esperados en términos de competencia efectiva, en ejercicio eficiente de inversiones, en mayor calidad y menores precios de los servicios para el usuario final.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

América Móvil, S.A.B. de C.V. Reporte financiero y operativo del primer trimestre de 2015, p. 8.
Disponible en: <http://bit.ly/20tnfR9>

Buitrago, Felipe, Desequilibrios impiden eliminar regulación asimétrica: Buitrago, entrevista publicada en El Economista, 26 de Abril de 2016. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/04/26/desequilibrios-impiden-eliminar-regulacion-asimetrica-buitrago>

Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Disponible en: <http://bit.ly/1oS5hHz>

Información del Ministry of Information and Communication (MIC).

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil. S.A.B. de C.V.,...como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia". Disponible en: <http://bit.ly/1UVFKxU>

International Telecommunications Union (ITU), Competition Policy in Telecommunications: The case of the United States of America, 18 November 2002, Ginebra.

International Telecommunications Union (ITU). Mobile Infrastructure Sharing. ITU News Magazine [versión digital]. Disponible en: <http://bit.ly/1VV9s6s>

Jung, H.S, "The Telecommunications Market In Korea: Current Status and Future Changes", Noviembre 2000, Center for Information Policy Research & Harvard University.

Noam, E.M., (1996). The prerequisites to competition: two proposals to reform universal service and Interconnection, pp.101-119.

- OECD, "Regulatory Reform in Korea: Regulatory Reform in the Telecommunications Industry", 2000.
- Park, CHuhwan; Han, Sung-Soo; Seok, Wang-hun: "Mobile Telecommunication Market Regulations and Carrier Performance: The Korean Case", ETRI Journal, Volumen 32, Número 1, Febrero 2010.
- Peitz, Martin. "Asymmetric regulation of access and price discrimination in telecommunications". International University in Germany [versión digital]. Bruchsal: Enero, 2005. [Traducción propia] Disponible en: <http://bit.ly/1TdSDAa>
- Robert W. Crandall, J. Gregory Sidak, and Hal J. Singer, The Empirical Case against Asymmetrical regulation of Broadband Internet Access, 2002.
- Stefan Böhler, (1998). Regulatory reform of telecommunications in Switzerland. Disponible en: <http://bit.ly/1TTeUmT>
- Tirole et. al. "Network competition: Price discrimination". Rand Journal of Economics (29), no. 1: primavera 1998. P. 38-56.
- Zolnierek, James et al. Long Distance Market Shares Second Quarter 1998. Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, Federal Communications Commission. Septiembre 1998. Disponible en: <http://bit.ly/27l4W5f>