

## FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

### Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: [condiciones.tecnicas@ift.org.mx](mailto:condiciones.tecnicas@ift.org.mx), en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 MB.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) del representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el AVISO DE PRIVACIDAD en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 7 de septiembre al 5 de octubre de 2020 (20 días hábiles). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Gabriel Huichán Muñoz, Director de Sustanciación y Resolución de Desacuerdos de Interconexión, correo electrónico: [gabriel.huichan@ift.org.mx](mailto:gabriel.huichan@ift.org.mx) o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 2085.

<b>I. Datos del participante</b>	
<b>Nombre, razón o denominación social:</b>	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
<b>En su caso, nombre del representante legal:</b>	Ana De Saracho O'Brien
<b>Documento para la acreditación de la representación:</b> <small>En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.</small>	Poder Notarial
<b>AVISO DE PRIVACIDAD</b>	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPPO") y numerales 9, fracción II, 11, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos"), se pone a disposición de los participantes el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>Denominación del responsable:</b> Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</li> <li>II. <b>Domicilio del responsable:</b> Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Demarcación territorial Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México.</li> <li>III. <b>Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad:</b> Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de cada consulta pública, <b>serán divulgados íntegramente</b> en el portal electrónico del Instituto de manera asociada con el titular de los mismos y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos en términos de lo dispuesto en el numeral Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del IFT a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público. En caso de que dentro de los documentos que sean remitidos se advierta información distinta al nombre y opinión, y ésta incluya datos personales que tengan el carácter de confidencial, se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento para la difusión de dichos datos, cuando menos, en el portal del Instituto, en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, segundo y tercer párrafos, de la LGPDPO y los numerales 12 y 15 de los Lineamientos.</li> </ol>	

- IV. **Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento:** Los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular.
- V. **Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento:** El IFT, convencido de la utilidad e importancia que reviste la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que resulte de interés, realiza consultas públicas con base en lo señalado en los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017.
- VI. **Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular:** En concordancia con lo señalado en el apartado IV, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, se pone a disposición el siguiente punto de contacto: Gabriel Huichán Muñoz, Director de Sustanciación y Resolución de Desacuerdos de Interconexión, correo electrónico: gabriel.huichan@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000 extensión 2085, con quién es el titular de los datos personales podrá comunicarse para cualquier manifestación o inquietud al respecto.
- VII. **Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre el tratamiento de sus datos personales (en lo sucesivo, los “derechos ARCO”):** Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el “INAI”). El procedimiento se regirá por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos, de conformidad con lo siguiente:
- a) Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO
- Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
  - Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
  - De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
  - La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
  - La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
  - Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.
- b) Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO
- Los mismos se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente:
- Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.
- c) Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el Instituto hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.
- Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet ([www.inai.org.mx](http://www.inai.org.mx)), en la sección “Protección de Datos Personales”/“¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?”/“Formatos”/“Sector Público”.
- d) Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO
- De conformidad con lo establecido en el numeral 90 de los Lineamientos, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos últimos medios.
- e) La modalidad o medios de reproducción de los datos personales
- Según lo dispuesto en el numeral 92 de los Lineamientos, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias

simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

f) Los plazos establecidos dentro del procedimiento -los cuales no deberán contravenir los previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO- son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación.

Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO.

En el caso en concreto, se informa que no existe/existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del proceso consultivo que nos ocupa. (Descripción en caso de existir).

g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta

El referido derecho se encuentra establecido en los artículos 103 al 116 de la LGPDPPSO, los cuales disponen que el titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el INAI o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

VIII. **El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT:** Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Demarcación territorial Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México. Planta Baja, teléfono 55 5015 4000, extensión 4267.

IX. **Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad:** Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el apartado de consultas públicas del portal de internet del IFT.

## II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicas del participante sobre el asunto en consulta pública

Artículo o apartado	Comentario, opiniones o aportaciones


**Nota:** añadir cuantas filas considere necesarias.

### III. Comentarios, opiniones y aportaciones generales del participante sobre el asunto en consulta pública

Se adjunta documento Respuesta a la Consulta Pública sobre el “Anteproyecto de Condiciones Técnicas Mínimas para la Interconexión y Tarifas 2021” por parte de Pegaso, PCS, SA de CV.

**Nota:** añadir cuantas filas considere necesarias.

*Telefónica*

---

Respuesta a la Consulta Pública  
sobre el “Anteproyecto de  
Condiciones Técnicas Mínimas  
para la Interconexión y tarifas  
2021”

10-5-2020

## Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN MÓVIL .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Política tarifaria de interconexión .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Preponderancia y reconcentración del mercado .....</b>	<b>6</b>
<b>2.3</b>	<b>Tarifas fijas vs Tarifas móviles .....</b>	<b>13</b>
<b>2.4</b>	<b>Conclusiones del capítulo .....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE INTERCONEXIÓN PARA 2021 .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1</b>	<b>Enfoque general para los nuevos modelos de costos móviles 2021-2023 .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2</b>	<b>Parámetros de la consulta pública de condiciones mínimas de interconexión para determinar la tarifa 2021: WACC .....</b>	<b>27</b>
<b>3.3</b>	<b>Originación de llamadas en los CS .....</b>	<b>54</b>
<b>3.4</b>	<b>Comentarios y conclusiones del capítulo .....</b>	<b>57</b>
<b>4</b>	<b>PROPUESTA DE TELEFÓNICA .....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (en adelante, “**Telefónica**”) agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“**Instituto**” o “**IFT**”) la oportunidad de someter a consulta pública el “Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2021”.

Desde Telefónica consideramos que la correcta determinación de las tarifas de interconexión es un ejercicio regulatorio crítico en un mercado móvil como el mexicano, que presenta una fuerte concentración de mercado a favor del Agente Económico Preponderante (“AEP”) y que, lejos de reducirse, está incrementándose.

Recientemente el Instituto ha puesto a consulta pública la propuesta de nuevos modelos de costos de interconexión para el periodo 2021-2023<sup>1</sup>. Hemos manifestado en nuestra respuesta a dicha consulta pública<sup>2</sup> el profundo desacuerdo con el enfoque conceptual utilizado en la propuesta de nuevo modelo para los operadores móviles no preponderantes.

Nuestra respuesta a la presente consulta pública al Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2021 irá en la misma línea a nuestra respuesta a la propuesta del nuevo modelo de costos, pues el documento de consulta pública presentado por el Instituto para las condiciones mínimas de interconexión y tarifas para el 2021 se basa precisamente en el nuevo enfoque conceptual y nuevos modelos de costos presentados en la anterior consulta pública.

Es fundamental que los modelos de costos del Instituto incorporen el mandato de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”), previsto en el artículo 131 de reflejar las asimetrías naturales existentes en el mercado. Por otro lado, la política

---

<sup>1</sup> IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-las-propuestas-de-modelo-de-costos-de-interconexion-para-el-periodo-2021-2023>

<sup>2</sup> Telefónica. Septiembre 2020. Respuesta a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”.

tarifaria de interconexión y las tarifas a aplicar deben seguir principios básicos regulatorios como los de proporcionalidad, predictibilidad y causalidad.

Creemos que esto no se cumple con el nuevo enfoque y modelo de costos de interconexión para los operadores no preponderantes presentado por el Instituto.

En el presente documento reiteraremos nuestra postura general respecto a la interconexión en México, mostraremos nuestro desacuerdo con el enfoque presentado y los argumentos que lo justifican, que ya mostramos en nuestra respuesta a la consulta pública del nuevo modelo y, específicamente en esta respuesta, analizaremos y daremos nuestra opinión sobre los parámetros de los modelos de costos que el Instituto hace públicos en esta consulta, como es el Costo de Capital Promedio Ponderado que usará para determinar la tarifa de 2021.

Finalmente, desde Telefónica presentaremos una propuesta alineada con nuestro análisis y la situación en el mercado móvil en México actual y prevista en el corto y medio plazo.

## **2 POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN MÓVIL**

### **2.1 Política tarifaria de interconexión**

Desde Telefónica queremos exponer nuestra postura general respecto a la política tarifaria de interconexión en México, postura que hemos mantenido a lo largo de los años, lo que puede comprobarse en nuestras respuestas a las consultas públicas de condiciones mínimas de interconexión presentadas en años previos y que también hemos reiterado en la respuesta a la reciente consulta pública sobre la propuesta de nuevos modelos de interconexión para el periodo 2021-2023.

Nuestra postura general puede resumirse en:

- El enfoque de costos incrementales puros no refleja adecuadamente las asimetrías naturales realmente existentes en el mercado móvil en México. El artículo 131 de la LFTyR<sup>3</sup> indica claramente que, mientras exista la preponderancia en México, las tarifas de interconexión deben mostrar las asimetrías existentes en el mercado. Hemos demostrado en las distintas ocasiones cómo los modelos vigentes del Instituto no son herramientas útiles ni válidas para aflorar las asimetrías existentes en el mercado mexicano. Al contrario, los modelos de costos del Instituto para los operadores móviles (AEP y no preponderantes) tienden a reducir la asimetría de las tarifas al mantenerse o aumentarse la asimetría (preponderancia o concentración) en el mercado, si el resto de los parámetros del modelo se mantienen. Adicionalmente, el enfoque LRIC puro y los modelos que lo sustentan se basan en mercados contestables (disputables), esto es, donde existen condiciones de competencia efectiva, algo contradictorio con la situación de preponderancia en México y el establecimiento de modelos de costos distintos y diferenciados para el operador preponderante y otro para el resto de los operadores móviles no preponderantes.
- Los modelos de costos del Instituto tienen una elevada sensibilidad a los parámetros de entrada. Muchos de estos parámetros se basan en una elección del Instituto que no responde a la realidad si no que se argumenta que serían los parámetros de un supuesto operador hipotético eficiente. El impacto agregado en el resultado de la

---

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación. Julio 2014: Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014)

tarifa de ciertos parámetros es no lineal, esto es, el impacto en el resultado del conjunto de los parámetros es mayor que el impacto de los parámetros tomados de manera individual. Ello implica grandes variaciones del resultado alterando unos pocos parámetros del modelo y con no grandes diferencias en los valores de dichos parámetros respecto a los valores reales del mercado (y no los hipotéticos). Ello implica una falta de robustez y representatividad de los resultados y una cierta arbitrariedad del Instituto a la hora de fijar la tarifa de interconexión a partir de dichos modelos.

- Finalmente, el Instituto podría modular los resultados arrojados por los modelos mediante una política tarifaria en sentido amplio, que generase predictibilidad, considerase la situación de concentración del mercado móvil y fijase las tarifas a partir de una política regulatoria que equilibrase las condiciones de competencia existentes en este mercado tan concentrado que tiende además a la reconcentración.

El nuevo enfoque presentado en esta consulta pública de condiciones mínimas de interconexión 2021 y el enfoque y modelos de costos presentados en la consulta pública del modelo de costos 2021-2023, como expondremos más adelante, no sólo no corrigen los problemas generales que hemos venido identificando, sino que los amplifica aún en mayor medida.

## **2.2 Preponderancia y reconcentración del mercado**

Desde Telefónica y en general desde la Industria se viene señalando desde hace tiempo la reconcentración que está teniendo lugar en el mercado móvil. Lejos de reducirse la concentración del mercado, desde el año 2017 se ha producido año a año una reconcentración del AEP móvil que vuelve a situarle, en términos de ingresos<sup>4</sup>, en los niveles que tenía al poco de introducirse la reforma constitucional y la LFTyR en el año 2014.

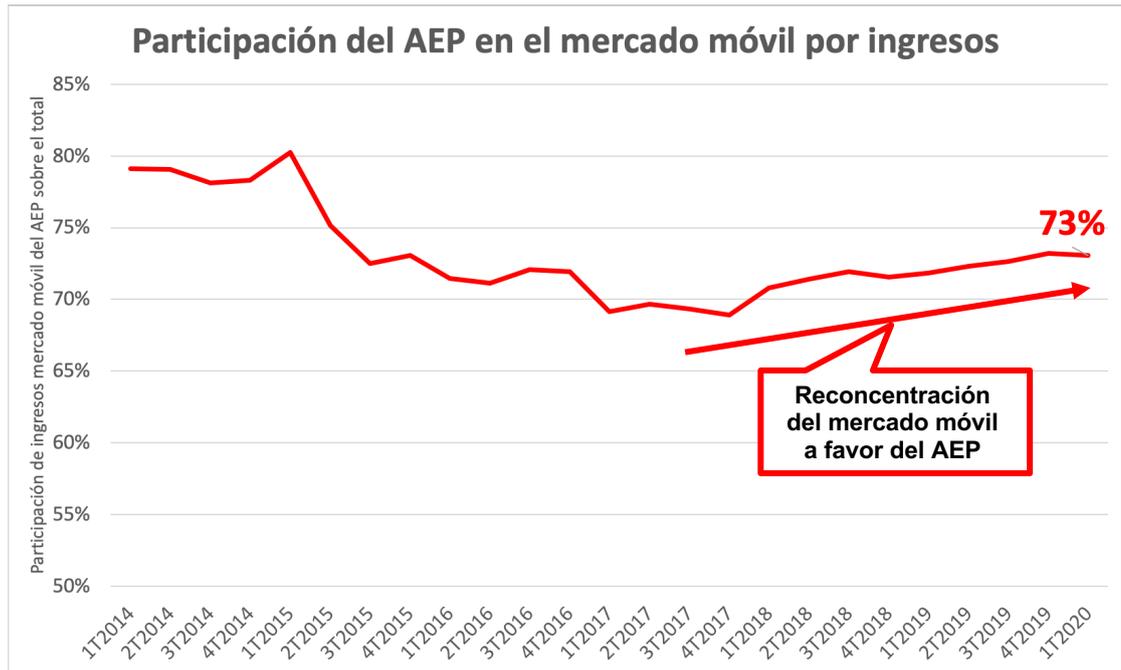
---

4

Nota: hemos demostrado en ocasiones anteriores que el indicador que mejor refleja la concentración en el mercado móvil es el de ingresos, pues integra los distintos mercados dentro del mercado móvil (telefonía y banda ancha móvil) y a su vez refleja el foco del AEP en los clientes de mayor valor. Es la referencia a nivel internacional en casos semejantes de concentración de mercado.

En su momento, en la respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia publicada el año pasado (2019)<sup>5</sup>, demostramos desde Telefonica esta reconcentración y cómo fundamentalmente se había producido por la falta de efectividad de las medidas asimétricas.

Esta reconcentración ha seguido desde entonces y en 2020 es aún mayor que en 2019.

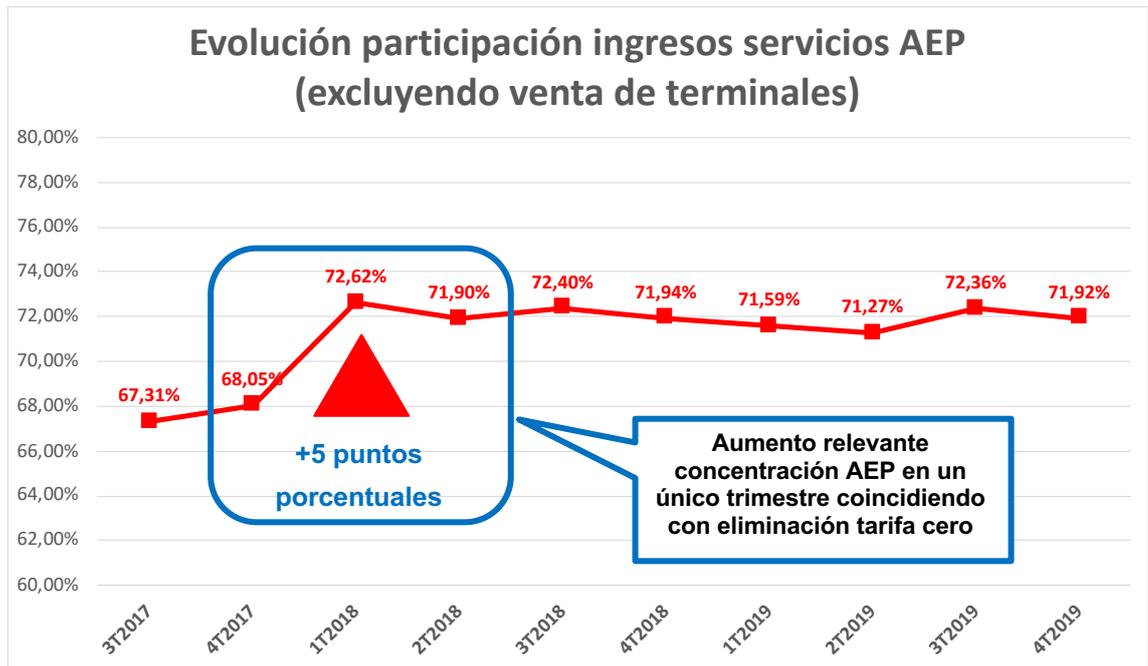


**Figura 1. Participación de mercado del AEP móvil por ingresos 2014-1T2020 [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales operadores móviles]**

Como hemos indicado en ocasiones anteriores, si descontamos los ingresos por la venta de terminales y otros no asociados a los servicios, se hace más evidente aún la fuerte correlación entre el final de la denominada “tarifa cero” y el fuerte repunte en la reconcentración del mercado móvil por ingresos por servicios del AEP, como se muestra a continuación.

5

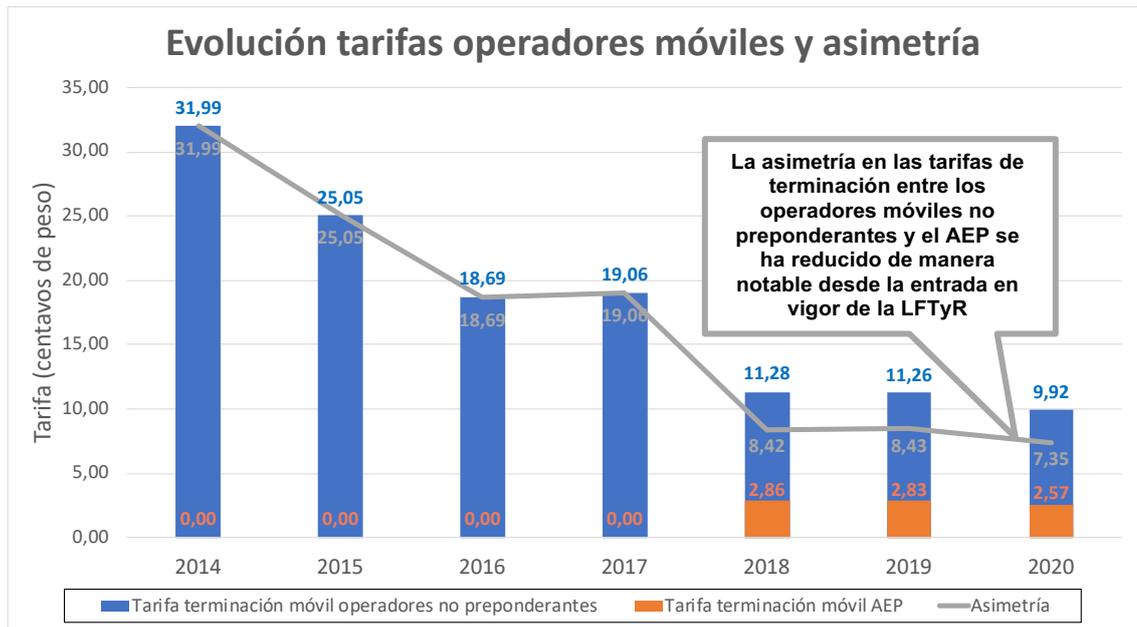
Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesonica_3.pdf)



**Figura 2. Evolución de los ingresos por servicios (excluye venta de terminales) del AEP e incremento coincidiendo con eliminación "tarifa cero" [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales operadores móviles]**

Sin embargo, esta reconcentración del AEP móvil no se ha visto traducido, según marcaría la LFTyR en su artículo 131, en un aumento de la asimetría tarifaria fruto de las mayores asimetrías existentes en el mercado, que le confieren al AEP cada vez mayores economías de escala y eficiencias.

En efecto, la asimetría tarifaria ha ido reduciéndose notablemente en sentido contrario a la reconcentración del mercado móvil y, por lo tanto, a las asimetrías naturales existentes en el mismo.



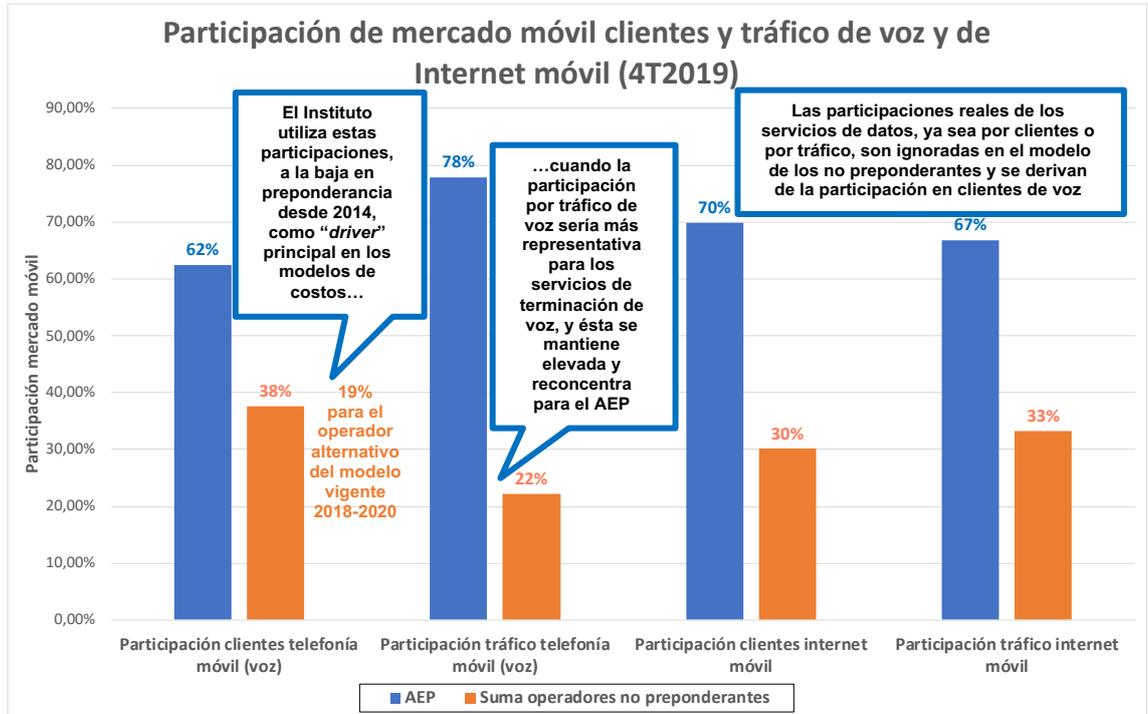
**Figura 3. Evolución de las tarifas operadores móviles y nivel de asimetría [Fuente: Elaboración propia a partir de información IFT]**

El mercado móvil está experimentando una reconcentración evidente que la política tarifaria de interconexión no está considerando convenientemente ni reflejando causalmente, como es obligación del Instituto, pues esta política tarifaria debe incorporar las asimetrías naturales en el mercado, y si éstas aumentan, así debería hacerlo la asimetría tarifaria de interconexión móvil.

Los modelos de costos del Instituto han venido mostrando a lo largo de los años en su parametrización todo lo contrario: una bajada de la participación de mercado del AEP y una subida de la participación de mercado de los operadores no preponderantes.

Ello no sólo es incorrecto a tenor de la realidad de la reconcentración del mercado sino porque dentro de los propios modelos, el inductor principal del dimensionado de la red de los operadores modelados es el tráfico, no la participación por número de clientes. Los modelos convierten la participación por número de clientes a tráfico de una misma manera para el AEP que para los operadores no preponderantes, a partir de un supuesto de un mismo tráfico promedio por cliente, lo que resultaría erróneo, pues el AEP tiene más tráfico sobre el total del mercado que lo que da a entender su participación por número de clientes. La gráfica siguiente muestra las diferencias reales entre el número de clientes y el tráfico del AEP y el resto de los operadores en el mercado móvil mexicano, y cómo la participación por número de clientes de telefonía (ni siquiera se

lleva a cabo un promedio o ajuste que considere los clientes de banda ancha móvil) está lejos de ser representativo del peso del AEP en el mercado.



**Figura 4. Participaciones en el mercado móvil por clientes y por tráfico [Fuente: Elaboración propia a partir de información del BIT-IFT]**

Y, sin embargo, los modelos consideran una evolución hacia una aparente mayor competencia:

	2018	2019	2020
Participación mercado AEP móvil	68.00%	64.26%	62.49%
Participación de mercado operador hipotético alternativo	16.00%	17.87%	18.75%

**Tabla 1. Evolución de la participación de mercado [Fuente: modelos de costos IFT]**

Puede observarse cómo una consideración adecuada tanto de la evolución (hacia la reconcentración del AEP) como de los valores absolutos del tráfico de voz y datos son notablemente distintos a los que estaría considerando el Instituto en sus modelos, basado en una participación en clientes de telefonía (voz) con una tendencia a la baja.

Con todo y debido al enfoque de costos incrementales puros, esto podría incluso arrojar resultados en sentido contrario si se mantuvieran idénticos el resto de los parámetros de sendos modelos (el del AEP y el de los operadores no preponderantes).

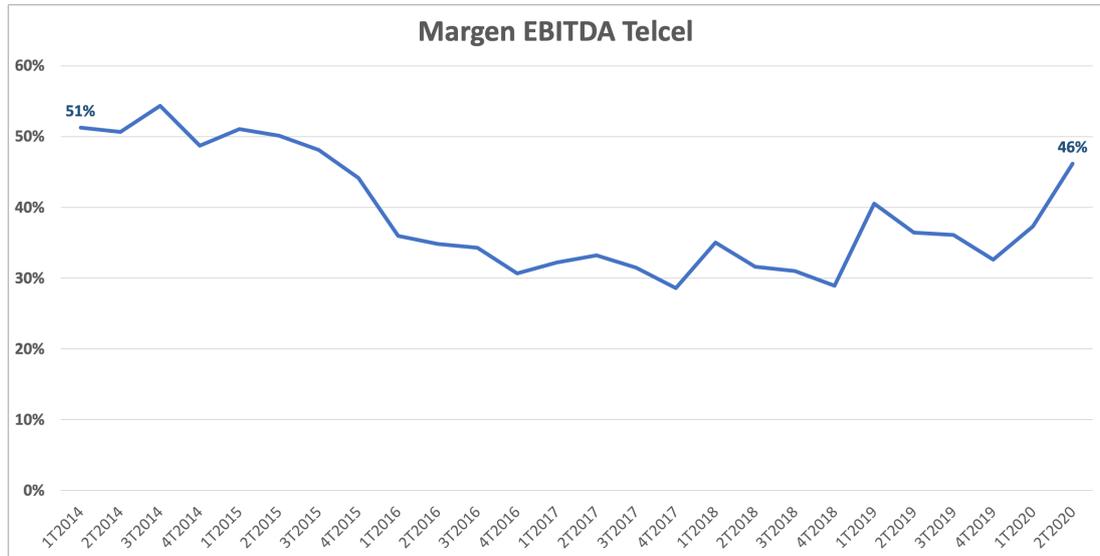
Pero, y sin duda es lo que acontece, para el Instituto lo relevante a la hora de tomar decisiones en el nivel de política regulatoria sería que la preponderancia (concentración del mercado móvil) y las asimetrías naturales del mercado a su entender se reducen, por lo que los modelos de costos estarían siendo parametrizados a tal fin (recordemos la gran sensibilidad de los modelos de costos que confieren al Instituto un grado elevado de decisión) y los resultados de los modelos estarían mostrando efectivamente lo que el Instituto considera en el nivel de política regulatoria, que se da una mayor competencia a su entender y a eso le corresponde una disminución de la asimetría tarifaria.

Como hemos indicado en anteriores respuestas, se necesitaría una política regulatoria tarifaria que estuviera vinculada a la concentración del mercado móvil y que al menos mantuviera un nivel mínimo de asimetría mientras existiera la preponderancia o la concentración en el mercado móvil. En nuestras respuestas anteriores justificábamos que fuera únicamente el modelo de los operadores móviles no preponderantes la referencia para tanto fijar la tarifa para los operadores no preponderantes, como para determinar la del AEP a partir de un nivel de asimetría dado.

Por el contrario, y como se observa, ese nivel de asimetría se ha venido reduciendo, y tememos que el enfoque mostrado en las condiciones mínimas de interconexión para 2021 junto con los nuevos modelos de costos del Instituto para el periodo 2021-2023 puedan llegar a reducirlo aún más, pues como constataremos en los siguientes capítulos, dicho enfoque general de los nuevos modelos de costos está lejos de resolver los problemas aquí planteados y resumidos.

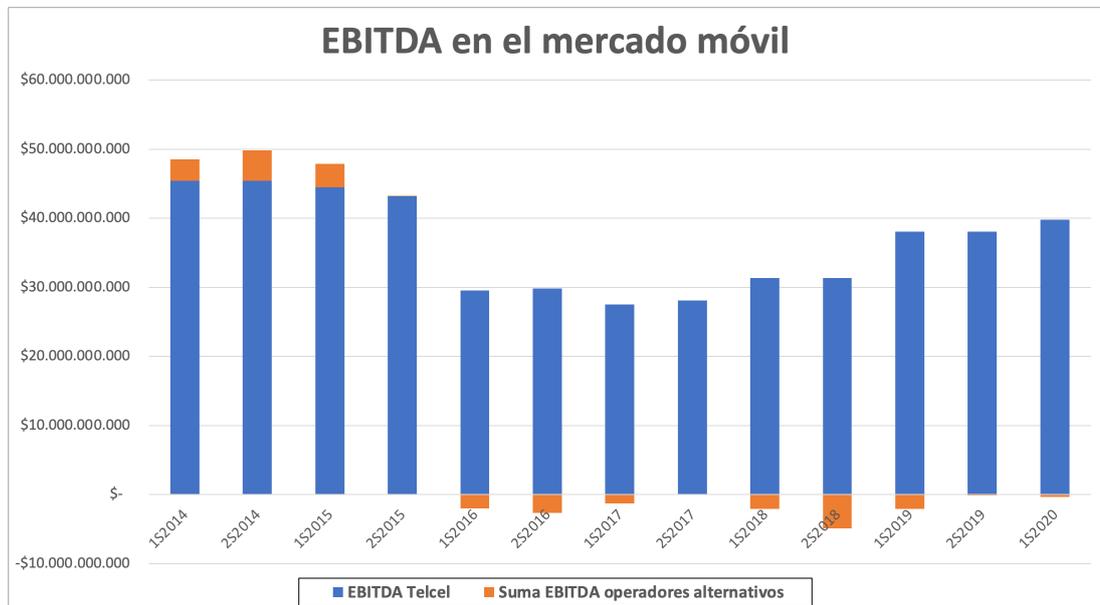
El AEP es el operador en el mercado móvil con mayores márgenes, por encima del 30% sobre sus ingresos de manera sostenida desde 2014 y aumentando notablemente en los últimos años. Por el contrario, los márgenes de los operadores móviles no preponderantes están notablemente por debajo de unos niveles razonables y comprometen la viabilidad en el largo plazo.

Las gráficas a continuación muestran esta situación.



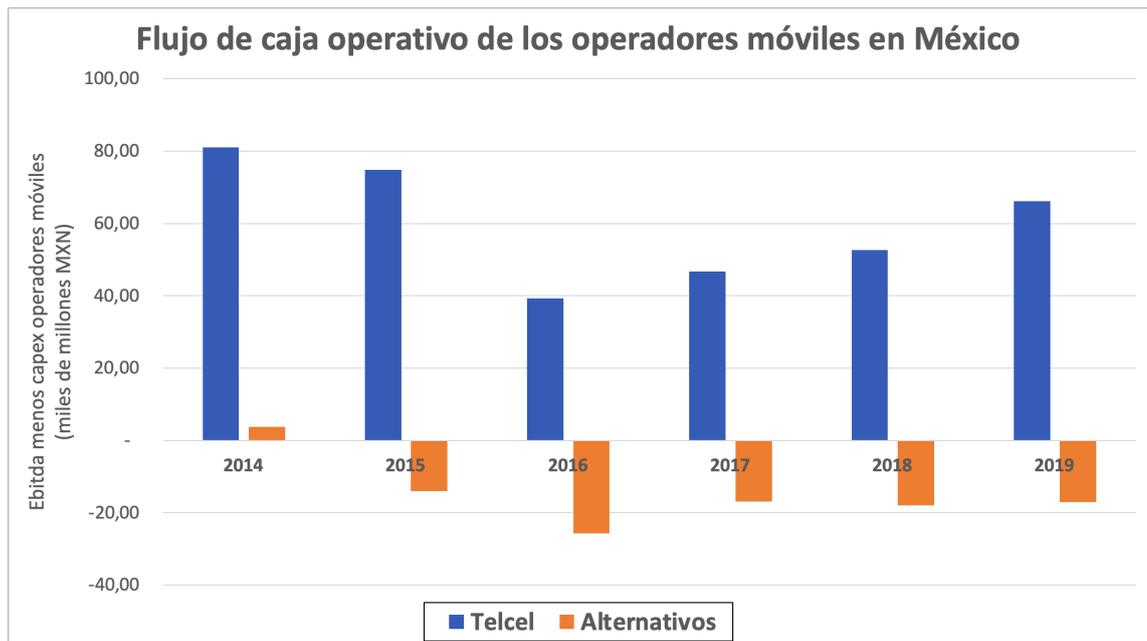
**Figura 5. Margen sobre ingresos del AEP [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores]**

El AEP presenta unos márgenes muy notables que mejoran en los últimos trimestres a unos niveles similares a los que tenía previo a la reforma constitucional, la LFTyR y las medidas asimétricas, mientras que el margen agregado de los operadores móviles no preponderantes es negativo desde el 2016 (entorno al 10% para Telefónica y negativo para AT&T) y sigue sin alcanzar una viabilidad sostenible en el largo plazo.



**Figura 6. Margen sobre ingresos del mercado móvil en México [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores]**

La viabilidad en el largo plazo se aprecia con mayor nitidez considerando las inversiones necesarias y, por lo tanto, el flujo de caja operativo de los operadores móviles en México (EBITDA menos Capex). Es negativo y de manera reiterada para los operadores móviles no preponderantes (de manera agregada negativo desde 2015 e individualmente negativo tanto para Telefónica como para AT&T en los dos últimos años), que siguen invirtiendo, pero no podrán continuar haciéndolo en el futuro de la misma manera si la situación competitiva no mejora.



**Figura 7. Flujo de caja operativo del mercado móvil en México [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores y BIT del IFT para información de Capex]**

La concentración del mercado móvil en México se consolida a favor del AEP y los operadores móviles no preponderantes cada vez tienen unas posibilidades de competir de manera efectiva más reducidas.

## 2.3 Tarifas fijas vs Tarifas móviles

Se ha sostenido la existencia de una asimetría de tarifas de terminación entre fijos y móviles, intentando equiparar la asimetría tarifaria de terminación que existe dentro del mercado móvil por la existencia de la preponderancia con una asimetría entre los

operadores fijos y los operadores móviles. Este enfoque es incorrecto. Tal asimetría no existe y las comparaciones no son pertinentes.

Como el Instituto conoce, la diferencia de tarifas de terminación entre los operadores móviles y los operadores fijos es consecuencia de que la parte de red de acceso fija no está incluida en el cargo de terminación en las redes fijas, pues el costo del acceso es un cargo que los operadores fijos repercuten a sus clientes finales en concepto de cargo de línea, por lo que estos operadores están recuperando la totalidad de los costos de su red de acceso a través de estos cargos minoristas. Por lo que realmente no es pertinente hablar de asimetría entre operadores fijos y operadores móviles, pues se estarían comparando conceptos no homogéneos. Si se pretende reducir esta diferencia entre las tarifas fijas y móviles buscando “equilibrar” las tarifas, se estaría cometiendo un error de base. Las solicitudes para intentar reducir esa “asimetría” son interesadas y obvian el hecho de que los operadores fijos ya estarían recuperando la totalidad del costo de su red de acceso por otra vía.

## **2.4 Conclusiones del capítulo**

De manera general, mantenemos la postura que hemos venido manifestando en los años anteriores respecto a la política tarifaria de interconexión y los modelos de costos del Instituto:

- El enfoque de costos incrementales puros de los modelos de costos para operadores móviles (AEP y no preponderantes) del Instituto para determinar la tarifa de terminación de voz de los operadores móviles no permite aflorar las verdaderas asimetrías naturales de este mercado. Los modelos de costos del Instituto bajo el enfoque considerado no son adecuados para aflorar las asimetrías realmente existentes. El enfoque LRIC puro y los modelos que lo sustentan se basan en mercados contestables (disputables), esto es, donde existen condiciones de competencia efectiva, algo contradictorio con la situación de preponderancia en México y con establecer modelos de costos distintos y diferenciados para el AEP y otro para el resto de los operadores móviles no preponderantes.
- El mercado móvil ha experimentado una reconcentración en los últimos años, aumentando así las asimetrías existentes (economías de escala) que, lejos de reflejarse en las tarifas de interconexión y reflejar las asimetrías del mercado, como indica el artículo 131 de la LFTyR, la asimetría de tarifas ha venido reduciéndose de manera notoria a la par del aumento de la reconcentración del mercado móvil.

- El Instituto tiene la potestad para establecer una política regulatoria que considere las asimetrías realmente existentes en este mercado móvil. La política tarifaria de interconexión es un instrumento regulatorio que puede permitir equilibrar en parte la situación de reconcentración a favor del AEP, como el propio Instituto ha reconocido en el pasado<sup>6</sup>.
- El Instituto tiene la potestad de establecer la regulación tarifaria más allá de los modelos de costos. Los resultados de estos modelos de costos pueden ayudar en la toma de decisiones, pero el Instituto tiene que velar porque se cumplan los objetivos regulatorios generales y se preserven los mandatos de la ley y de las medidas de preponderancia del sector de las telecomunicaciones. La política regulatoria debe de nivelar el terreno de juego, en la actualidad claramente favorable para el AEP en el mercado móvil.
- Queremos también recordar que no existe conceptualmente una asimetría entre las tarifas de terminación móviles y las de terminación en redes fijas. La diferencia, que no asimetría, se explica porque los modelos de costos fijos no consideran la red de acceso fija para la determinación de la tarifa, pues los costos de esta parte de la red los recuperan los operadores fijos en el ámbito minorista mediante los cargos mensuales de línea a sus clientes. No son por lo tanto comparables dichas tarifas de terminación entre operadores de red fijos y móviles y los argumentos para equilibrarlas carecen de justificación.

---

<sup>6</sup>

Diario Oficial de la Federación. Noviembre 2017. ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Página 12: “De esta forma, **la regulación de tarifas de interconexión con base en costos es un mecanismo de política regulatoria que tiene como finalidad equilibrar las fuerzas de competencia de las empresas rivales en el sector telecomunicaciones, es decir, aminorar las desventajas derivadas del tamaño de red y que permita a las empresas de menor tamaño contar con planes tarifarios que las posicionen de una manera competitiva en la provisión de servicios”**

### **3 ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE INTERCONEXIÓN PARA 2021**

Después de exponer nuestra postura general sobre la interconexión en México detallada en el capítulo anterior, en el presente capítulo analizaremos y daremos nuestra opinión sobre el documento puesto a consulta pública sobre las condiciones mínimas de interconexión para el año 2021.

Centraremos nuestro análisis en tres aspectos del documento:

- El enfoque general del mercado móvil en México para los modelos de costos del Instituto que preliminarmente se considera para el año 2021.
- Los parámetros del modelo que son publicados en el documento puesto a consulta pública, específicamente el Costo de Capital Promedio Ponderado (CCPP o WACC por sus siglas en inglés).
- La interconexión en originación (llamadas a números de cobro revertido).

Como ya hemos indicado en nuestra respuesta a la propuesta de nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023<sup>7</sup>, manifestamos nuestro profundo desacuerdo con el enfoque general para el mercado móvil que se propone, con la consideración desde el presente (incluso desde el pasado) de la existencia de un único operador móvil no preponderante.

Adicionalmente, creemos que el Instituto ha iniciado el proceso de presentación del nuevo modelo de costos y de las condiciones mínimas de interconexión 2021, donde el Instituto pretende utilizar los nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023, con un escasísimo margen respecto al momento en el que los nuevos modelos de costos empezarán a estar en vigor. Si para el modelo anterior 2018-2020 transcurrió más de un año desde que fue presentado a consulta pública (octubre de 2016) hasta que entró en vigor (enero de 2018), para el nuevo modelo 2021-2023 transcurrirán escasos 3 meses desde su puesta a consulta pública hasta su entrada en vigor. Y menos de hecho, dado que el Instituto tendrá que publicar las condiciones mínimas y tarifas de

---

<sup>7</sup> Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”. Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpmodelo2021-2023.pdf>

interconexión para el año 2021 en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de este año. Como justificaremos, creemos que, para las condiciones y tarifas de interconexión del año 2021, no deberían aplicarse los nuevos modelos de costos en desarrollo.

Creemos que tan escaso tiempo deja en una gran indefensión a la industria y rompe totalmente con principios básicos regulatorios de predictibilidad, transparencia y proporcionalidad.

Incluso dudamos de que el Instituto pueda llegar a tener tiempo suficiente para, llegado el caso, analizar, valorar e incorporar o modificar los modelos de costos con las importantes modificaciones que desde Telefónica hemos señalado en nuestra respuesta a la consulta pública de dichos nuevos modelos de costos<sup>8</sup>.

Como referencia, se puede señalar que el modelo de costos de la Comisión Europea para los nuevos cargos de terminación móvil y *roaming* únicos para los países de la Unión Europea para el 2021-2024 ha supuesto dos consultas públicas donde, tras la primera consulta se revisó el modelo presentado y se volvió a presentar para una segunda consulta pública y revisión, en un proceso que ha podido llevar en total más de 1 año desde su inicio<sup>9</sup>.

El proceso en sí para determinar las nuevas tarifas de terminación móvil en Europa, con base en dicho modelo, va a llevar más de dos años desde su inicio<sup>10</sup>, proceso que terminará a finales de este año con la determinación de la tarifa final y la aplicación gradual mediante un *glide path* desde el 2021 a 2024 (comentaremos este caso en detalle más adelante).

Entendemos que el año 2020 ha sido un año excepcional motivado por la pandemia y que numerosos procesos regulatorios han tenido que ser retrasados. Sin embargo, la actualización de los modelos de costos para periodos de 3 años no es una norma que esté en la Ley sino que obedece únicamente a una potestad del Instituto. Las

---

<sup>8</sup> Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”. Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuetatef-cpmodelo2021-2023.pdf>

<sup>9</sup> Comisión Europea. Julio 2019. Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination: SMART 2017/0091. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call>

<sup>10</sup> Comisión Europea. Voice call termination rates in the EU (Eurorates). Agosto 2020. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

condiciones y tarifas para el año 2021, dados los retrasos en presentar y revisar los nuevos modelos de costos, deberían determinarse a partir de la actualización de los modelos de costos actuales. Si procesos regulatorios aún más relevantes, como el de la revisión bienal de las medidas de preponderancia, previsto inicialmente para marzo de este año, ha tenido que ser retrasado, con el importante impacto que ello supone para un mercado y un sector con preponderancia e importantes fallas competitivas que deberían ser remediadas sin mayores retrasos, con mayor motivo debería serlo la implantación de unos nuevos modelos de costos.

Por todos estos motivos, consideramos que lo más razonable, teniendo en cuenta las fechas y plazos que quedan este año por la situación excepcional que estamos viviendo, sería retrasar la entrada en vigor del nuevo modelo al menos un año y para efectos de la determinación de la tarifa de 2021 utilizar el modelo vigente, actualizado con los parámetros para 2021 (WACC, demanda, inflación y tipo de cambio).

Respecto a los parámetros presentados en el documento de condiciones mínimas de interconexión, principalmente el WACC, nuestra posición es la misma que en años anteriores. Esto es, el procedimiento de cálculo del WACC es poco claro, poco transparente, con ciertos parámetros para su cálculo que se alejan notablemente de los valores razonables para el mercado atendiendo a fuentes solventes, y que adolece de una falta de predictibilidad que impide a los operadores y a la industria anticipar el valor de cada año.

### **3.1 Enfoque general para los nuevos modelos de costos móviles 2021-2023**

Como ya hemos señalado y mostrado en la consulta pública de los nuevos modelos de costos del Instituto 2021-2023, queremos manifestar nuestro gran desacuerdo con el enfoque general que ha adoptado el Instituto para el modelo de costos de los operadores no preponderantes móviles.

Dicho modelo está considerando la desaparición completa de uno de los dos operadores móviles no preponderantes, concretamente Telefónica, como si desde el presente, e incluso desde el pasado, el otro operador móvil no preponderante hubiera asumido la totalidad de los clientes de Telefónica.

Esta aproximación ha sido tomada de una manera errónea y completamente alejada de la realidad y de los supuestos de modelaje para los operadores hipotéticos existentes de los modelos de costos.

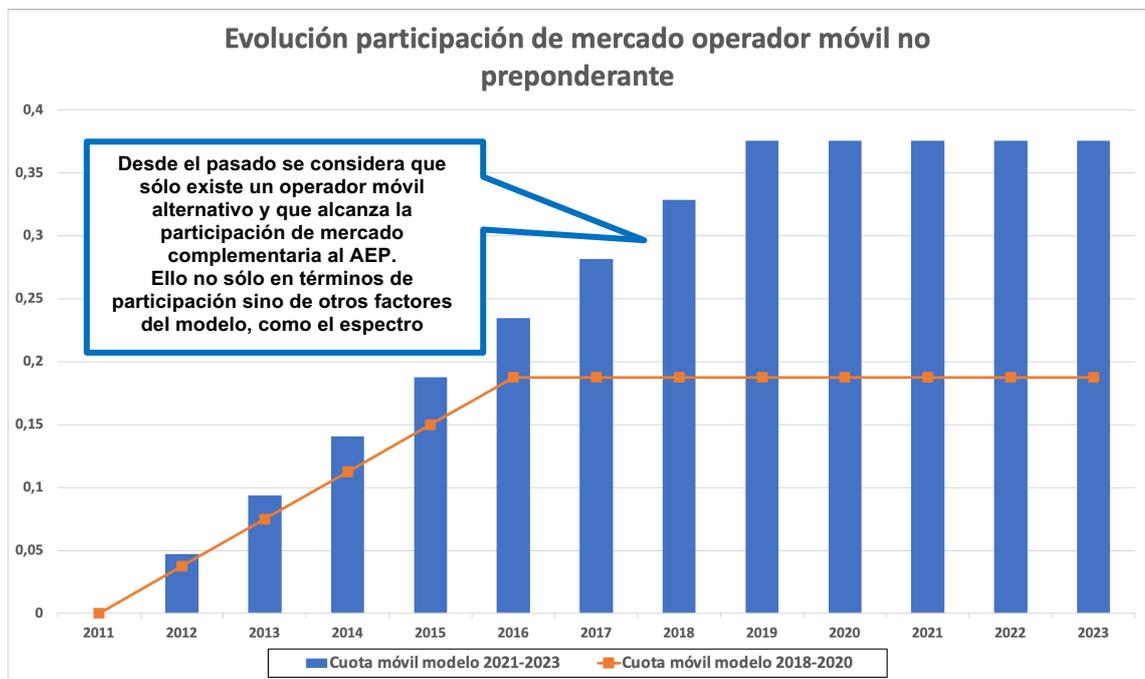
El acuerdo entre Telefónica y AT&T para el uso de capacidad en la red de radio acceso, mediante el cual i) Telefónica irá devolviendo su espectro hasta el 2023, ii) apagando su red de radio acceso de manera paulatina y, mediante el estándar MOCN (*Multi Operator Core Network*), iii) utilizando progresivamente la capacidad de la red de radio acceso de AT&T, en un proceso paulatino de migración del tráfico de acceso en varios años y por regiones y zonas, que conoce bien el Instituto, y donde, especialmente al principio del periodo, Telefónica sigue manteniendo buena parte de su red de radio acceso activa y cursando el tráfico propio de sus clientes. Los usuarios siguen siendo de Telefónica y ésta sigue manteniendo una parte relevante de su red y, sobre todo, es importante recalcar que este proceso no es inmediato, sino que abarca un periodo que de hecho se extiende a lo largo del periodo considerado por el modelo de costos del Instituto que abarca del 2021 a 2023.

A continuación, resumimos cuales son las principales deficiencias de este enfoque y el motivo por el cual perjudica notablemente a los operadores móviles no preponderantes:

Telefónica sigue manteniendo gran parte de su red de acceso y su espectro en el periodo 2021-2023 en un proceso gradual de apagado y uso de la red de radio acceso de AT&T que no termina hasta el 2023. El documento de condiciones mínimas de interconexión del Instituto para 2021 de esta consulta pública erróneamente supone que la red de radio acceso y espectro de Telefónica (¡y el resto de su red!) desaparecen al anunciar Telefónica la devolución de su espectro y eso ameritaría, según el Instituto, a modelar exclusivamente a un único operador no preponderante, concretamente el operador AT&T, con sus características como tenencia de espectro, etc., como si siempre hubiera existido así e incluso hubiera ganado la participación de mercado

complementaria a la del AEP no ya sólo en el presente sino desde el pasado. Ello evidentemente se traduce al resultado de la tarifa, algo que evidentemente está muy lejos de reflejar la realidad. Como es conocido, el método de Depreciación Económica que utilizan los modelos de costos de interconexión del Instituto estaría considerando para el resultado de la tarifa de terminación en el periodo en cuestión los costos eficientes incurridos tanto en el pasado como en el presente y en el futuro, como si Telefónica nunca hubiera existido.

En efecto, la participación de mercado del operador móvil no preponderante modelado en el nuevo modelo de costos de interconexión del Instituto 2021-2023 presentado a consulta pública considera la siguiente participación de mercado y evolución:



**Figura 8. Participación del operador móvil no preponderante en el mercado móvil modelo vigente y nuevo modelo [Fuente: Modelo de consulta pública 2021-2023 y modelo vigente 2018-2020]**

Los modelos de costos del Instituto ya sean para Interconexión o sean para servicios regulados del AEP por sus obligaciones asimétricas, tienen la obligación de reflejar la realidad del mercado mexicano, aunque se consideren ciertas eficiencias propias de estos modelos que consideran operadores hipotéticos existentes. Subrayamos la palabra “existentes” porque esa ha sido siempre la premisa del Instituto en todos sus

modelos de costos. Aunque los modelos consideran que los operadores son eficientes y se utilizan ciertas premisas de eficiencia (en cuanto a tecnologías, dimensionado, costos, entrada en el mercado, etc.), la base o premisa básica es que esos operadores existen en México y algunos de los insumos para parametrizar a estos operadores se basan necesariamente en la realidad del mercado mexicano y sus operadores existentes. El modelo de costos vigente (2018-2020) para los operadores no preponderantes se basa en esta premisa. A efectos de simplificación, para los operadores no preponderantes móviles se ha utilizado en el modelo vigente un promedio en clientes, espectro, proporción de tráfico VoLTE, entre otros. Pero insistimos en que la base sigue siendo aproximar la realidad de los operadores móviles en México. Lo mismo puede decirse del modelo desarrollado para determinar la tarifa del AEP móvil.

Adicionalmente, uno de los ejercicios principales que se lleva a cabo cuando se desarrolla un modelo de costos es el ejercicio de calibración. Nos preguntamos la bondad de ese ejercicio de calibración, en el que se comparan los resultados intermedios de dimensionado calculados por el modelo de costos con el tamaño real de las redes de los operadores existentes, cuando se está modelando una situación completamente irreal que no podrá ser calibrada ni con el único operador que ha sido considerado, que no tiene la red ni los clientes ni en la actualidad ni en el periodo considerado que el modelo dice tener, ni por supuesto la red de Telefónica, que desaparece a todos los efectos, también en cuanto a calibración del modelo. La calibración también permite ajustar parámetros como el radio de las celdas, los *mark-ups* de costos operativos, etc. Este ejercicio de calibración simplemente no puede ser realizado pues el modelo obtiene una red de un tamaño que no existe en la realidad.

En efecto, de hecho el propio Instituto en esta consulta pública, en su documento de anteproyecto de las condiciones mínimas de interconexión 2021<sup>11</sup>, indica lo siguiente respecto a la elección de operador hipotético existente (también se incluye en los documentos de años anteriores):

*“De esta forma, el Instituto considera que, entre las distintas opciones para la determinación de un concesionario representativo, la elección de un operador hipotético*

---

<sup>11</sup> IFT septiembre 2020. ANTEPROYECTO DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PARA LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS QUE OPEREN REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES Y LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN QUE RESULTEN DE LAS METODOLOGÍAS PARA EL CÁLCULO DE COSTOS QUE ESTARÁN VIGENTES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/anteproyecto-de-condiciones-tecnicas-minimas-para-la-interconexion-entre-concesionarios-de-redes>

existente permite determinar costos de interconexión compatibles y representativos en el mercado mexicano.

Esta opción permite determinar un costo que tiene en cuenta las características **técnicas y económicas reales** de las redes de los principales operadores fijos y móviles del mercado mexicano. Esto se consigue mediante un **proceso de calibración** con los **datos proporcionados por los propios concesionarios.**

Es importante señalar que la calibración consiste en un procedimiento estándar en la construcción de modelos, donde se verifica que los datos estimados por el modelo se ajusten razonablemente a la información disponible. En el caso del modelo de costos, **se verifica que el número de componentes de red que arroja el modelo sean consistentes con la infraestructura instalada.** Esta información es reportada por los concesionarios en cumplimiento de las obligaciones establecidas en sus Títulos de Concesión o en distintas disposiciones normativas.

En ese orden de ideas el Instituto considera que **la elección de un operador hipotético existente permite la determinación de un concesionario representativo que utilice tecnología eficiente disponible, la determinación de costos de acuerdo a las condiciones de mercados competitivos y la calibración de los resultados con información de los operadores actuales.**" (énfasis añadido)

Creemos que, sin ninguna duda, se estaría incumpliendo el precepto de operador hipotético existente para los operadores no preponderantes en el mercado móvil, que debería adecuarse a la realidad del mercado en el periodo 2021-2023, o al menos para el 2021 según el documento de condiciones mínimas de interconexión 2021, e incumpliendo con el necesario ejercicio de calibración con unas redes reales que no son las que el modelo de costos estaría modelando.

Ciertamente, los modelos de costos regulatorios no suelen incorporar ineficiencias transitorias resultado de decisiones de los operadores del mercado. Pero una cosa es que esas ineficiencias, que existen en el acuerdo de integración entre Telefónica y AT&T, no se incorporen, y otra cosa es eliminar una red de radio acceso (y el resto de la red) que va a seguir existiendo durante el periodo de modelización y, a la vez, considerar que la otra red dispone de los clientes y eficiencias no sólo desde el primer momento, sino también desde el pasado.

Las ineficiencias del acuerdo entre Telefónica y AT&T existen, pues es público que las sinergias se alcanzarán en el largo plazo y existe un periodo de migración en el que ambos operadores incurrirán en sobrecostos. Por un lado, Telefónica irá apagando elementos de su red de radio acceso, que ya no cursarán tráfico, pero que seguirán

suponiendo un costo durante varios años (amortización de equipos anticipadamente antes del final de su vida útil, rentas por emplazamientos que tienen contratos a varios años que se siguen pagando aunque el sitio se haya apagado, elementos de la red por debajo de su capacidad de diseño durante el proceso paulatino de migración del tráfico, lo que aumenta los costos unitarios para esos elementos de red, etc.). Por el otro lado, AT&T probablemente incrementará la capacidad de su red con antelación a que efectivamente Telefónica vaya migrando su tráfico en la parte de radio acceso. Puede que estas ineficiencias, que existen, no tengan que ser reflejadas en el nuevo modelo de costos del Instituto pero insistimos en que dejar de modelar una red que sigue cursando tráfico e incurriendo en costos eficientes, para Telefónica es un hecho desproporcionado y sin ninguna base y que no obedece al principio de no incorporar ineficiencias, que injustamente impide a Telefónica (y AT&T) recuperar los costos (parcialmente por el enfoque LRIC puro) en los que realmente están y estarán incurriendo durante el periodo de vigencia del nuevo modelo.

En efecto, Telefónica desde 2020 a 2023 seguirá disponiendo de red de radio acceso, en un proceso gradual de migración que termina en el 2023. Seguirá soportando costos de capital por esa red, amortizando los elementos de la red, pagando por el espectro que sigue manteniendo y seguirá teniendo costos de operación de la red de radio acceso, incluso sin considerar las ineficiencias de corto plazo antes descritas. Por lo tanto, los servicios de su red seguirán teniendo una componente de costos de radio acceso relevante, más en los primeros años que en los últimos. Y el servicio de terminación de llamadas de voz en su red, para una parte del tráfico entrante, se seguirá cursando en la propia de red de radio acceso Telefónica y, por lo tanto, incurriendo en costos propios de radio acceso.

El Instituto tiene la obligación de asegurar que los operadores recuperan al menos sus costos eficientes, en el caso de terminación, los costos incrementales puros. Y para la vigencia del nuevo modelo, Telefónica sigue incurriendo en costos tanto en su red de radio acceso como en el resto de su red. La terminación de llamadas en la red de Telefónica seguirá suponiendo un costo propio para Telefónica. La parte “core” de la red, transporte y agregación en su totalidad ahora y en el largo plazo. Y la de radio acceso lo seguirá siendo bajando su peso de manera paulatina desde ahora hasta completar el acuerdo con AT&T, que se conseguirá al final del periodo modelado por el modelo de costos presentado por el Instituto.

**En efecto, en el año 2021 Telefónica sigue manteniendo entorno al 75% de su red de radio acceso original (respecto al año 2019).**

Queremos hacer notar cómo en 2021 el peso de la red de radio acceso de Telefónica sigue siendo muy relevante. También hacemos notar que la devolución de espectro de

Telefónica y el apagado de la red de radio acceso pueden llevar ritmos distintos. En efecto, aunque se vayan devolviendo distintos bloques de espectro y por regiones, la mayor parte o buena parte de los emplazamientos son emplazamientos compartidos por más de una tecnología y pueden seguir cursando tráfico con el espectro con el que todavía cuenta Telefónica, por lo que su apagado y cursado de tráfico lleva un cierto retraso con respecto a los plazos y fechas de la devolución de espectro. Además, la migración del tráfico hacia la red de AT&T se lleva a cabo por regiones de manera paulatina y según se vayan habilitando los puntos de entrega del tráfico.

Adicionalmente, es importante destacar que Telefónica seguirá manteniendo más de 700 emplazamientos propios con espectro arrendado que seguirán formando parte de la red de radio acceso de Telefónica más allá de 2023, para poder mantener la cobertura allí donde el acuerdo con AT&T no lo contempla.

Además, AT&T ampliará su cobertura actual para adecuarse a los requisitos de Telefónica con un número relevante de sitios añadidos a los que actualmente tiene, lo que supondrá inversiones adicionales por parte de AT&T aparte de las inversiones que tendrá que llevar a cabo para aumentar la capacidad de su red de radio acceso fruto del acuerdo con Telefónica.

No existe por lo tanto ninguna causa objetiva para que se impida a Telefónica y a AT&T recuperar los costos en los que realmente incurren o al menos una aproximación eficiente a los mismos bajo el enfoque de los modelos de costos. Los nuevos modelos de costos deben estar apegados a la realidad y modelar a los operadores que existen (u operadores hipotéticos existentes) y a los elementos de red que se mantienen y sus costos, que van a seguir existiendo dentro del periodo modelado por los modelos de costos.

Los nuevos modelos no pueden omitir la coexistencia de las dos redes de radio acceso de los operadores no preponderantes durante el periodo modelado, no pueden impedir que un operador recupere el costo de los servicios que realmente está proveyendo, utilizando para ello elementos de la red que siguen existiendo, por más que en el largo plazo algunos de ellos puedan dejar de existir. Y especialmente para el año 2021, objeto de estas condiciones mínimas de interconexión.

Incluso, aunque se quisiera modelar exclusivamente al operador AT&T, bajo un supuesto concepto de operador representativo, el problema es similar. Se le está haciendo ser mucho más eficiente de lo que será en el periodo modelado y con una participación de clientes y tráfico irreal que no alcanzará ni siquiera al finalizar el periodo modelado por el modelo de costos. Y que nunca transcurrirá ese tráfico por la totalidad de sus elementos de red. Además, le hace alcanzar esta eficiencia y escala incluso en

el pasado, lo que como hemos indicado ello se traduce y tiene repercusiones en las tarifas calculadas para el presente año y los próximos. Con todo, pensamos que tomar un único operador no preponderante del mercado tampoco sería representativo de la realidad del mercado, donde los operadores tienen distinto espectro, participación y otra serie de parámetros de modelado, con lo que, por lo tanto, tienen distintos costos tanto totales como unitarios de los servicios.

Adicionalmente, este enfoque tomado por el Instituto también hace desaparecer la parte de la red de Telefónica que nunca va a desaparecer, y supone que todo el tráfico que transcurre por la red de un operador móvil no preponderante lo hace por la totalidad de los elementos de red del operador modelado (AT&T). Así, el modelo consigue para estos componentes de la red (agregación, transporte, *core*, plataformas, etc.) unas eficiencias y escala que realmente nunca van a existir, pues el tráfico de Telefónica, ni ahora ni en el futuro con el acuerdo completado en el largo plazo, va a cursar por la totalidad de la red de AT&T sino que, mediante MOCN, se entregará en numerosos puntos de entrega a la red de Telefónica, donde será cursado en la propia red. Ello de hecho requerirá de inversiones por ambos operadores. En el caso de Telefónica, para construir una red de agregación que conecte su red a los numerosos puntos de entrega del tráfico establecidos con AT&T a lo largo del país.

El modelo está también simplificando este hecho y otorgando unas eficiencias adicionales al operador modelado que nunca existirán, menos en el presente ni en el periodo de vigencia 2021-2023.

Con las consideraciones del Instituto, el resultado preliminar de la tarifa de terminación móvil que obtiene el modelo para los operadores no preponderantes, al que no concedemos verosimilitud, en conjunto con el resultado preliminar de la tarifa de terminación móvil del AEP, de nuevo viene a reducir de manera considerable la tarifa de terminación móvil de los operadores no preponderantes y, sobre todo y como hemos manifestado en el capítulo anterior, en lugar de reflejarse las asimetrías existentes en el mercado y la reconcentración que está teniendo lugar, se volvería a reducir, y en este caso de manera muy notable, la asimetría entre las tarifas móviles del AEP y los operadores móviles no preponderantes. De nuevo se manifestaría el problema general de estos modelos y su falta de adecuación a las asimetrías realmente existentes en el mercado.

En efecto, preliminarmente los nuevos modelos de costos móviles presentados **estarían bajando la tarifa de terminación móvil de los operadores no preponderantes en un 40% y reduciendo a su vez la asimetría con el AEP móvil en un 45%**, cuando, y

como indicamos, lo que se da a un nivel general en el mercado móvil es una reconcentración a favor del AEP. Con ello se estaría muy lejos de equilibrar las condiciones de competencia en el mercado mediante la política regulatoria tarifaria, como el Instituto de manera contradictoria ha indicado en el pasado.

En resumen, el enfoque general del modelo y la desaparición completa de uno de los operadores móviles no preponderantes del mismo a efectos de modelado, sin ninguna razón objetiva, significaría en términos generales que **no se reconocen los costos que realmente van a existir**, que representan la realidad del mercado, y que **no son costos ineficientes**. Pedimos por lo tanto considerar los costos en los que realmente incurren los operadores móviles no preponderantes en el periodo de vigencia del nuevo modelo por la provisión de los servicios móviles en sus elementos de red propios, bajo el paradigma de operadores hipotéticos existentes, en un proceso de migración que es paulatino y que no se completa hasta el final del periodo modelado.

### 3.2 Parámetros de la consulta pública de condiciones mínimas de interconexión para determinar la tarifa 2021: WACC

Sin menoscabo de la postura global de Telefónica expuesta en consultas públicas anteriores y resumida en el capítulo anterior respecto a la interconexión, en esta sección analizamos los parámetros que el Instituto ha publicado en el documento de consulta pública.

Respecto a la parametrización del modelo de costos de los operadores móviles no preponderantes, no tenemos más que añadir a lo ya expuesto respecto a modelar a un único operador móvil no preponderante. Todos los parámetros del modelo, y no únicamente el de participación de mercado por clientes, se corresponderían o serían aproximaciones “eficientes” al operador real existente en México AT&T, pero asumiendo la totalidad del mercado móvil complementaria a la del AEP.

Nuestra posición, ya comentada, es que el nuevo modelo 2021-2023 no estaría representando adecuadamente la realidad del mercado móvil mexicano en ese periodo, pues se rompe con la premisa de base hasta la fecha de modelar a operadores hipotéticos existentes, y cuando estos son más de uno, como es el caso de los operadores móviles no preponderantes para el periodo 2021 a 2023, los parámetros (insumos de entrada) tienen que considerar ya sea el valor más representativo, o el común para ambos operadores, o bien el valor promedio en los casos en que los valores difieran entre los operadores (por ejemplo en el espectro) o el valor más restrictivo a efectos de los resultados para garantizar que el operador más perjudicado pueda recuperar sus costos eficientes, que es, por ejemplo, el criterio utilizado por la Comisión Europea para determinar las tarifas de terminación móvil del 2021 al 2024, donde considera para todos los países el valor del cargo de terminación móvil obtenido en el país cuyo valor resulta más elevado (criterio más restrictivo)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> European Commission. supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate. Agosto 2020. “The final cost-efficient voice termination rate is based on the result of the cost models developed by the consultant following the principles, criteria and parameters defined in Article 75 and Annex III of the Code, **taking as a reference the highest-cost country, as it resulted from the cost model, plus a safety margin, which allows for cost recovery in all Member States.**” <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

Por lo tanto, a continuación, analizaremos únicamente el Costo de Capital Promedio Ponderado (“CCPP” o “WACC” por sus siglas en inglés) para el cálculo de la tarifa 2021.

Consideramos que el Tipo de Cambio y la Inflación han sido convenientemente establecidas por el Instituto en años anteriores, por lo que el único comentario que le hacemos llegar al Instituto al respecto es que considere las estimaciones de los expertos más próximas al periodo de su aplicación.

## WACC

Primero, presentamos a continuación el valor del WACC y los parámetros asociados que ha determinado el Instituto para su cálculo.

	Fijo	Móvil
Tasa libre de riesgo	5.09%	5.09%
Beta apalancada <sup>55</sup>	0.57	0.71
Beta desapalancada	0.29	0.40
Prima de mercado	6.01%	6.01%
<b>Ce</b>	<b>12.19%</b>	<b>13.36%</b>
<b>Cd</b>	<b>6.86%</b>	<b>6.66%</b>
Apalancamiento	57.67%	53.10%
Tasa de impuestos	30.00%	30.00%
<b>CCPP nominal antes impuestos</b>	<b>9.12%</b>	<b>9.81%</b>
Tasa de inflación	3.00%	3.00%
<b>CCPP real antes impuestos</b>	<b>5.94%</b>	<b>6.61%</b>

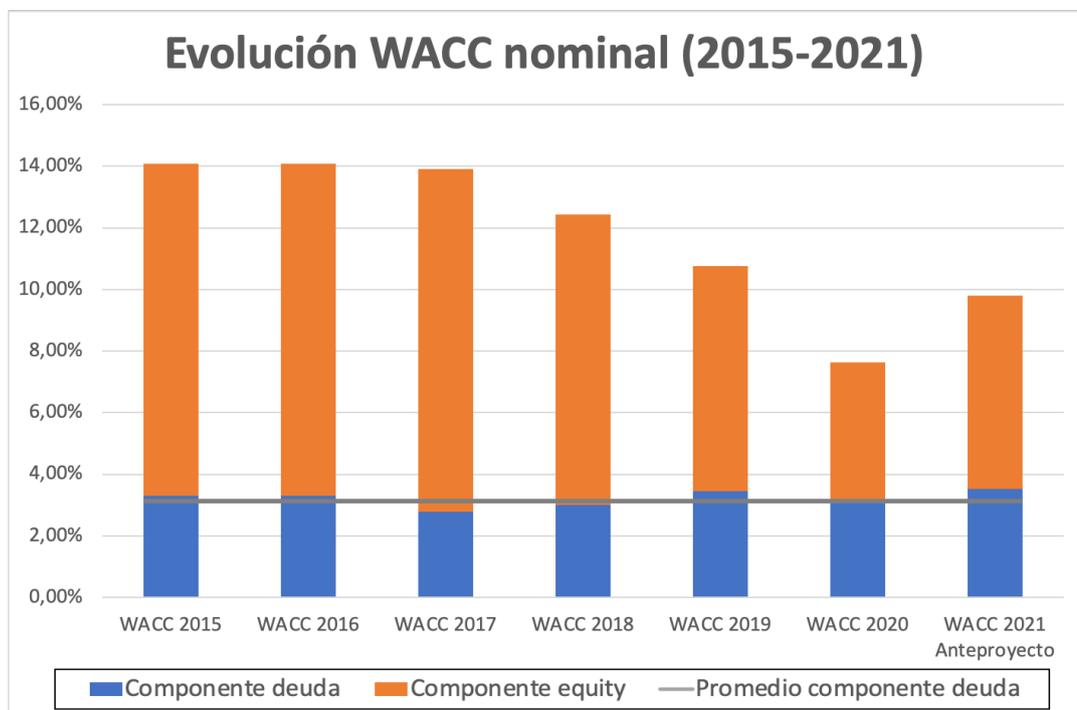
**Figura 9. WACC 2021 del anteproyecto de las condiciones mínimas de interconexión 2021 [Fuente: IFT]**

Creemos que los parámetros que determinan el WACC móvil vuelven a estar infra-estimados de manera notable y no se corresponden con la realidad del mercado móvil

mexicano para el año 2021, más considerando las circunstancias excepcionales motivadas por la pandemia mundial.

### Comparativa WACCs anteriores del Instituto

Comenzamos con una comparación del valor del WACC que ha venido aplicando el Instituto desde 2014 hasta el presente anteproyecto. Comparamos el valor nominal, que permite mejor comparación año a año al desacoplar los valores de inflación.



**Figura 10. Evolución del WACC nominal del Instituto 2015-2021 [Fuente: IFT]**

Como puede observarse, la componente de deuda del WACC ha podido sufrir pequeñas variaciones, pero de no más de +/-10% en los momentos de mayor diferencia respecto a la media de los últimos 6 años (línea gris de la gráfica). Es la componente de *equity* la que, después de 3 años estables de 2015 a 2017 donde el valor de la WACC puede decirse que estuvo calculado con criterios de medio plazo, ha experimentado una tendencia a la baja muy notable desde entonces. El WACC determinado el año anterior

para 2020 fue de hecho inferior al WACC fijo, algo anómalo, y por debajo de cualquier valor razonable. Aunque para 2021 preliminarmente se corrige levemente al alza el valor del WACC móvil, los problemas que conducen a una estimación tan baja siguen manteniéndose en el procedimiento de cálculo y determinación de los parámetros del WACC.

Esta componente *equity* depende, entre otros, de valores como la tasa libre de riesgo, la beta del sector y la prima de mercado, donde veremos a continuación que no sólo no deberían haber ido a la baja como refleja el Instituto, sino que deberían haberse mantenido o incluso experimentar un ajuste al alza en los últimos años. El Instituto, sin sustentos sólidos y razonables, habría determinado unos valores poco razonables que habrían llevado a una reducción manifiesta de esta componente de *equity* y, por lo tanto, del valor de la WACC.

## **Tasa libre de riesgo**

Analizamos en este apartado uno de los parámetros con gran impacto y la falta de adecuación del valor presentado por el Instituto atendiendo a las referencias de mercado.

El Instituto calcula la tasa libre de riesgo tomando como referencia los bonos del Tesoro Americano a 30 años y añadiendo un *spread* adicional para incorporar el riesgo de México.

Como ya comentamos en nuestra pasada consulta pública, este enfoque no es realista y el resultado de la tasa libre de riesgo dista notablemente de lo que los mercados y las primas sobre el bono mexicano a largo plazo indican.

Primero nos enfocaremos en el análisis estático, esto es, en el valor presentado por el Instituto con los valores actuales realistas de la tasa libre de riesgo que presenta México.

Como el Instituto utiliza la referencia de los bonos de EEUU, queremos señalar que el costo de los bonos del Tesoro Americano a 30 años se encuentran por debajo de los niveles a los que debería cotizar en condiciones normales de mercado, dado que la Reserva Federal mantiene aún vigente un programa de incentivos de liquidez y ha sido ampliado como consecuencia de la pandemia.

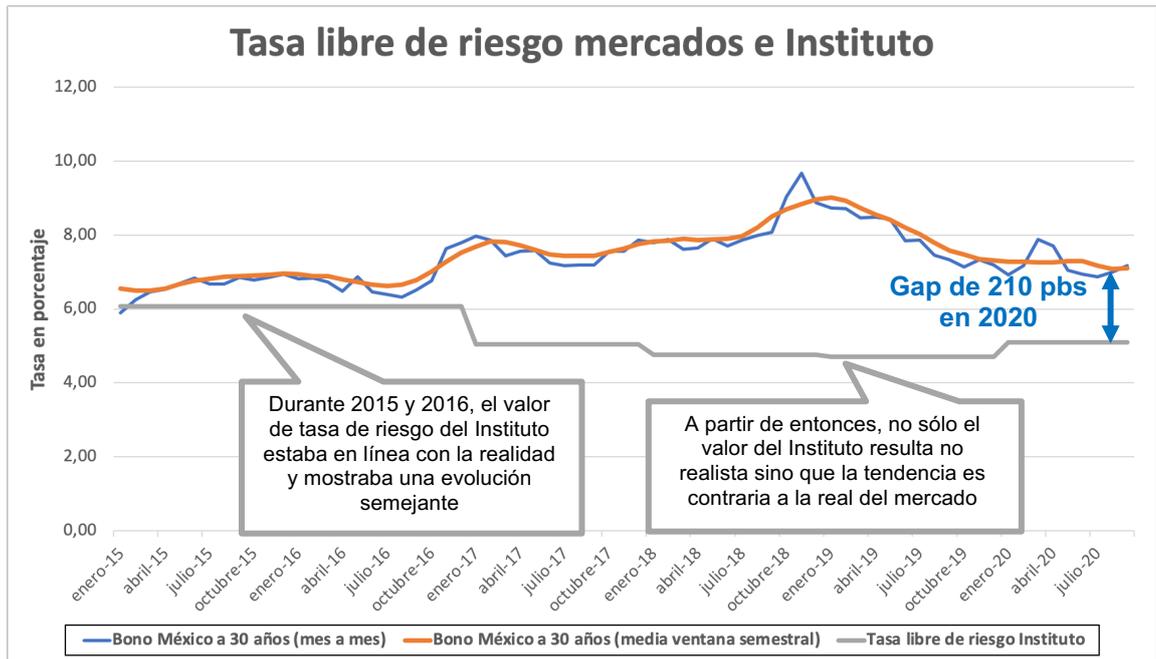
Al añadir el Instituto en su metodología únicamente el costo del riesgo país adicional al de los EUA, sin considerar otros componentes que inciden en el costo, como por ejemplo

el diferencial de inflación en moneda local, lleva a infra-estimar la tasa libre de riesgo propuesta.

La mejor referencia para un valor justificado y realista de la tasa libre de riesgo es considerar las emisiones propias del Gobierno de México sobre bonos en moneda local de largo plazo, que resultan una referencia clara del coste de la tasa libre de riesgo.

Con fecha del 22 de septiembre de 2020 y como referencia Reuters, el Bono del Gobierno a 30 años cotiza a 7.2% (210 puntos básicos por encima de la propuesta del Instituto, que es del 5.1%). Ello tiene un impacto relevante en el valor final del WACC. Aproximadamente sólo este factor haría subir en 137 puntos básicos el valor del WACC real, del 6.61% al 7.98%.

Llevamos a cabo a continuación el análisis dinámico para confirmar que el Instituto lleva infra-estimando el valor de tasa libre de riesgo desde hace años, en comparación con la tasa libre de riesgo realista en México en los últimos años.



**Figura 11. Tasa libre de riesgo en México (bonos a 30 años) y tasa libre del modelo del IFT para el WACC en los últimos 5 años [Fuente: IFT y elaboración propia]**

Puede observarse la distinta tendencia en los últimos 6 años que han tomado los valores realistas y basados en el mercado (bono a 30 años de México) y el valor de tasa libre de riesgo para México tomado por el Instituto en su determinación del WACC para estos mismos 6 años. Hemos añadido un valor promediado del valor del bono mexicano a 30 años mediante una ventana deslizante semestral para que puede observarse mejor la tendencia subyacente en el valor del bono.

Si bien es cierto que durante 2 años, desde el 2015 al 2016, puede decirse que el valor de tasa libre de riesgo real calculada a partir del bono mexicano a 30 años y la considerada por el Instituto eran semejantes y con una misma tendencia estable en torno al 6%-7%, a partir del 2017 el valor del Instituto y la realidad empiezan a divergir notablemente y en sentidos contrarios. Mientras que los datos son claros en mostrar que la tasa libre de riesgo en México ha aumentado desde el 2016 al presente, en torno a 120 puntos básicos si tomamos el valor más reciente, el Instituto ha considerado lo contrario, que la tasa libre de riesgo desde el 2016 al 2020, han bajado en 90 puntos básicos. Aunque es cierto un mínimo ajuste al alza respecto al valor presentado el año pasado, éste es del todo insuficiente para compensar e igualar la situación del mercado (el Instituto ha subido 40 puntos básico la tasa libre de riesgo, de 4.7% determinada el año pasado para 2020, a 5.1% presentada para 2021).

Pensamos que, aunque naturalmente otros enfoques y fuentes son posibles para determinar el valor concreto de la tasa libre de riesgo del país, el Instituto estaría fallando de manera notable en capturar las tendencias del mercado. Si con su metodología o aproximación el Instituto no es capaz de capturar las tendencias al alza o a la baja de la tasa libre de riesgo del país, cuestionamos con mayor razón el valor determinado por el Instituto para la tasa libre de riesgo presentada en este anteproyecto.

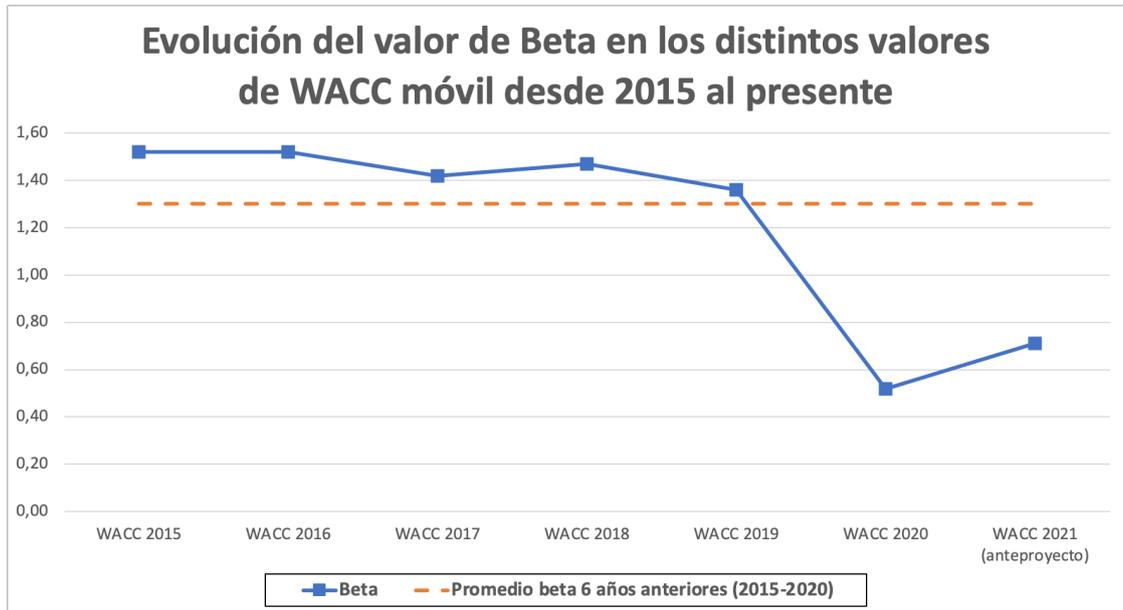
En el pasado, del 2015 al 2016 pensamos que sí pudo haber por parte del Instituto cierta calibración a los valores de mercado de la tasa libre de riesgo, tanto en sus valores absolutos como en las tendencias, pero que es algo que abandonó a partir del 2017, como los datos muestran de manera evidente.

Creemos que hemos demostrado que la tasa libre de riesgo está notablemente infra-estimada y no son razonables los valores determinados por el Instituto.

Solicitamos al Instituto una revisión del valor de tasa libre de riesgo de México mediante una aproximación y metodología más cercana a los valores de mercado. Mediante tal aproximación, el valor de tasa libre de mercado debería ser ajustado al alza en torno a 200 puntos básicos (del 5.1% presentado por el Instituto a entorno el 7.2% actual).

## Beta

Mostramos primero el valor de la beta móvil que ha venido utilizando el Instituto y el valor que propone en el anteproyecto presentado a consulta pública.



**Figura 12. Evolución del valor de parámetro Beta en el WACC móvil del Instituto de 2015 al presente [Fuente: IFT]**

Puede observarse la fuerte reducción del valor del parámetro beta presentado el año pasado para 2020 y el presentado este año en el anteproyecto para el 2021.

Ya el año pasado sostuvimos que la beta presentada debía de ser errónea. Tanto porque en el anteproyecto no se informó de que se presentaba la beta desapalancada (valor 0.26 en lugar del valor finalmente utilizado y presentado en noviembre de 0.52) en lugar de la beta apalancada, como siempre se había hecho, como que el valor en sí de la beta *equity* o apalancada (valor de 0.52 para 2020) estaba fuera de toda lógica y muy por debajo de cualquier estimación de fuentes fiables o de los propios operadores.

Este año, aunque la beta sube ligeramente respecto a la determinada el año pasado para 2020, sigue siendo un valor notablemente por debajo de los valores previos a 2020 y totalmente alejada de valores razonables y determinados por fuentes solventes.

El valor de la beta (*equity* o apalancada) tiene un impacto muy notable en el resultado final del WACC, por lo que su procedimiento de cálculo debe de ser totalmente transparente y reproducible por la industria, y obtenido de una o más fuentes solventes

que permitan determinar un cierto margen de confianza. Además, por definición, el valor de la beta debería evitar oscilaciones bruscas, por lo que típicamente otros reguladores utilizan promedios del valor de varios años, por ejemplo tres años.

Creemos que el principal problema en su determinación es la falta de transparencia del procedimiento de cálculo y la determinación de este para cada una de las empresas listadas por el Instituto. De hecho, este listado ha sido ampliado en esta ocasión, sin ninguna explicación, y añadiendo una serie de empresas que en algún caso dudamos que sean representativas, dejando de lado otras empresas de la región que también podían haber sido añadidas, lo que si no se da una explicación rigurosa y un procedimiento y criterios claros, podría tildarse de *cherry picking* o elección arbitraria de las empresas.

En efecto, el listado y valores utilizado en el anteproyecto se muestra a continuación:

**Empresas móviles comparables**

Empresa	Apalancamiento	Beta desapalancada
Telefónica	80.86%	0.16
Millicom	77.15%	0.19
Telecom Argentina	33.52%	0.41
ENTEL	60.37%	0.52
TIM	32.0%	0.71
América Móvil	84.51%	0.11
Telefónica Brasil	15.82%	0.59
Almendral	71.04%	0.30
AT&T	48.02%	0.35
Telesites	73.97%	0.05
<b>Promedio</b>	<b>53.10%</b>	<b>0.34</b>

Nuevas empresas añadidas sin justificar motivos

**Figura 13. Listado de empresas comparables para determinar la beta y el apalancamiento [Fuente: IFT]**

Llama la atención y a diferencia de años anteriores, que se añadan al listado cerrado de años anteriores las empresas Almendral, AT&T y Telesites. Podemos entender que se añada AT&T, y de hecho resulta extraño que no hubiera sido añadida anteriormente, pero no deja de ser un procedimiento por parte del Instituto sin criterios explícitos y que añada empresas de mayor o menor representatividad y deja de añadir, por otro lado, empresas que posiblemente también fueran representativas.

En todo caso, nos llama especialmente la atención que se incluya Telesites, que no es una empresa comparable al tratarse de una empresa de infraestructura pasiva, no de servicios de telecomunicaciones celulares, perteneciente a un sector específico con un comportamiento bien diferenciado en bolsa y apalancamiento del sector general de las telecomunicaciones móviles, y con un valor de la beta que, al llevarse a cabo un promedio simple, con un listado reducido de empresas y sin ponderar, arrastra a la baja el valor de la beta. En efecto, por ejemplo, la empresa American Tower, que cotiza en la bolsa de Nueva York pero que también opera en México ofreciendo el mismo tipo de servicios de infraestructura pasiva que Telesites, está clasificada como una empresa del sector REIT (*Real State Investment Trusts*), es decir, del sector inmobiliario, como puede consultarse en la propia Web de la empresa<sup>13</sup> o en Yahoo Finance<sup>14</sup>. Lo que lógicamente hace que presente valores de apalancamiento y beta de un sector completamente diferente al de servicios de telecomunicaciones. Telesites es una empresa análoga a American Tower, por lo que se clasificaría igualmente en un sector distinto al de servicios de telecomunicaciones, y por lo tanto debería de ser excluida de ese listado, donde su inclusión se ha hecho sin previamente clarificar el Instituto los criterios para añadir o eliminar empresas de dicho listado. Tanto American Tower como Telesites (y otras análogas como Cellnex), son empresas de infraestructura pasiva caracterizadas por contratos de larga duración con los operadores de telecomunicaciones (menor riesgo por lo tanto comparado con una empresa de telecomunicaciones que compite en el ámbito minorista) y con una estructura de apalancamiento también diferenciada, generalmente con unas ratios de EBITDA frente a deuda muy superiores a las empresas tradicionales de telecomunicaciones.

Lo que es más y respecto a la validez de la comparativa, podemos asegurar que el valor de la beta para Telefónica está mal calculado. Ya el año pasado estuvo mal calculado,

---

<sup>13</sup> American Tower. <https://www.americantower.com/company/> "Founded in 1995, American Tower Corporation, one of the largest global Real Estate Investment Trusts (REITs), is a leading independent owner, operator and developer of wireless and broadcast communications real estate."

<sup>14</sup> Yahoo Finance. <https://finance.yahoo.com/quote/AMT/profile?p=AMT> "**Sector(s): Real Estate; Industry: REIT—Specialty**"

con un valor de 0.06, fuera de toda lógica, y este año vuelve a ofrecerse un valor totalmente infra-estimado.

Para ello, mejor que acudir a fuentes internas de Telefónica, que siempre pueden ser cuestionadas, acudimos a un documento reciente del BEREC<sup>15</sup>, de junio de este año, esto es, publicado hace escasos tres meses a la presente consulta pública, en el que se publican una serie de recomendaciones a los reguladores para determinar un valor del WACC que siga los criterios de la Comisión Europea (algo que señalaremos más adelante como experiencia internacional) y donde se determina el valor de la beta para Telefónica. Ya que en el listado de Telefónica aparece tanto Telefónica Brasil, como Telefónica Chile en las empresas fijas, como la propia Telefónica, entendemos que esta última es el grupo Telefónica en conjunto, pues el requisito para determinar una beta es cotizar en una bolsa de valores, por lo que no puede referirse a Telefónica México sino al grupo Telefónica. Es para el grupo Telefónica para el que el BEREC determina la beta este mismo año, con un resultado de 1.07 (0.58 desapalancada, a efectos de comparar con el valor de 0.16 del Instituto, esto es, ¡3.6 veces más que el valor calculado por el Instituto!) y determina también un valor bien distinto para el apalancamiento (50.39% frente a 80.86% determinado por el Instituto).

La tabla siguiente muestra los resultados del BEREC:

---

<sup>15</sup> BEREC. Junio 2020. BEREC Report on WACC parameter calculations according to the European Commission's WACC Notice of 7<sup>th</sup> November 2019 (WACC parameters report 2020).  
[https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/9364-berec-report-on-wacc-parameter-calculations-according-to-the-european-commission8217s-wacc-notice](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9364-berec-report-on-wacc-parameter-calculations-according-to-the-european-commission8217s-wacc-notice)

Table 6 BEREC peer group 2020 – Equity beta, Gearing, Asset beta

Company	Equity Beta	Gearing	Asset beta
BT GROUP PLC	0.65	33.14%	0.47
DEUTSCHE TELEKOM AG	0.91	42.57%	0.57
ELISA OYJ	0.59	13.51%	0.52
KONINKLIJKE KPN NV	0.72	38.75%	0.48
NOS	0.77	25.80%	0.60
ORANGE	0.85	43.99%	0.52
PROXIMUS	0.74	19.48%	0.62
TELE2 AB-B SHS	0.80	16.64%	0.69
TELECOM ITALIA SPA	1.12	63.80%	0.47
TELEFONICA SA	1.07	50.39%	0.58
TELEKOM AUSTRIA AG	0.69	41.82%	0.45
TELENET GROUP HOLDING NV	0.63	47.55%	0.38
TELIA CO AB	0.75	34.10%	0.53
VODAFONE GROUP PLC	0.80	45.77%	0.49

**Figura 14. Listado de empresas incluidas por BEREC para Europa y beta y apalancamiento de cada una de ellas [Fuente: BEREC Junio 2020]**

Hacemos notar también como al menos en Europa, ninguna de las empresas listadas presenta unas betas (ya sean apalancadas o desapalancadas) tan bajas como las calculadas por el Instituto, y que en Europa están en línea con valores esperados para el sector, como también puede encontrarse en Damodaran, fuente que utiliza el Instituto

para otros parámetros del WACC, y donde para 2020 ha determinado para el sector de telecomunicaciones móviles una beta *equity* o apalancada de 1.14<sup>16</sup>.

De hecho, el BEREC hace hincapié en el procedimiento para calcular la beta y que éste sea totalmente transparente, de cara precisamente a que cualquier regulador, operador o parte interesada pueda reproducir exactamente el valor calculado por BEREC. Algo que no es posible con la información suministrada por el Instituto.

Nos preguntamos para todos los valores calculados para las empresas comparables y en concreto para Telefónica, cómo ha determinado el Instituto un valor tan alejado de valores razonables y de cualquier fuente de información pública. Si creemos que es evidente que el valor de Telefónica está mal calculado, y también es así según nuestra información interna, ponemos lógicamente en cuestión el resto de los valores calculados para las empresas del listado.

Precisamente y respecto a la elección de las empresas de ese listado, siempre ha sido poco claro el criterio de inclusión de las empresas dentro del mismo. En el pasado respecto al listado original publicado en el 2015, se incluyó a la empresa TIM en 2017, pero no hubo más añadidos ni exclusiones hasta precisamente este anteproyecto. Sin unos criterios claros que determinan sin ambigüedad qué empresas estarán en ese listado y cuáles no, este año el Instituto ha decidido incluir tres nuevas empresas al mismo. Ello deja bastante espacio a la arbitrariedad y al, como hemos indicado, *cherry picking*.

El BEREC precisamente se posiciona al respecto e indica a los reguladores el listado de empresas a considerar, bajo unas reglas claras de inclusión y exclusión de tal manera que pueda ser predecible y tanto los reguladores como las empresas reguladas puedan conocer los criterios y anticipar los valores<sup>17</sup>.

De hecho, la Comisión Europea, en su recomendación de 2019<sup>18</sup> donde exponía las recomendaciones generales para determinar el WACC y emplazaba al BEREC a elaborar un conjunto de reglas transparentes para la determinación del WACC así como

---

<sup>16</sup> Prof. A. Damodaran. Enero 2020. [http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/Betas.html](http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/Betas.html)

<sup>17</sup> BEREC. Junio 2020. BEREC Report on WACC parameter calculations according to the European Commission's WACC Notice of 7<sup>th</sup> November 2019 (WACC parameters report 2020). [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/9364-berec-report-on-wacc-parameter-calculations-according-to-the-european-commission8217s-wacc-notice](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/9364-berec-report-on-wacc-parameter-calculations-according-to-the-european-commission8217s-wacc-notice)

<sup>18</sup> Comisión Europea. Noviembre 2019. Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission's review of national notifications in the EU electronic communications sector. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-publishes-notice-calculation-cost-capital-legacy-infrastructure>

determinar los valores principales para el cálculo del WACC (análisis publicado por el BEREC en junio de 2020 que ya hemos reseñado), se indicaba claramente respecto a las betas que debían de ser calculadas con promedios de al menos 5 años, para así asegurar la predictibilidad y estabilidad de los datos y evitar posibles fluctuaciones y volatilidad, ya fueran estas fluctuaciones fruto de condiciones temporales de los mercados o por los propios mecanismos inherentes para su cálculo.

En efecto, indicaba la Comisión Europea<sup>19</sup>:

“Un período promedio de 5 años proporciona un equilibrio razonable entre la predictibilidad regulatoria y la eficiencia (estática), ya que:

- *proporciona suficiente estabilidad y predictibilidad regulatoria, ya que es probable que períodos promediados más cortos muestren fluctuaciones en el valor estimado;*
- *es consistente con la literatura académica sobre la estimación de la beta de una empresa, que ha concluido que un período promedio de entre 4 y 9 años es apropiado cuando se estima la beta con datos de frecuencia relativamente baja (por ejemplo, datos semanales o mensuales) y 2-3 años cuando se utilizan datos de frecuencia relativamente alta (por ejemplo, rendimientos diarios); y*
- *cubre un período de revisión de mercado completo de un máximo de cinco años.”* (traducción del inglés y énfasis añadido)

Adicionalmente, la propia Comisión Europea señalaba en dicha recomendación que ya la mayoría de los reguladores europeos utilizaban un periodo de promediado de la beta entre 3 y 5 años.

---

<sup>19</sup> Comisión Europea. Noviembre 2019. Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission’s review of national notifications in the EU electronic communications sector. Página 33. “An averaging period of 5 years provides a reasonable balance between regulatory predictability and (static) efficiency, as it: provides sufficient regulatory predictability and stability, with shorter averaging periods being likely to address fluctuations on the estimated value; is broadly consistent with the academic literature on the estimation of a company’s beta, which has concluded that an averaging period of between 4-9 years is appropriate when estimating beta with relatively low frequency data (e.g. weekly or monthly data) and 2-3 years when using relatively high frequency data (e.g. daily returns); and• covers a full review period of maximum five years.”

	1 year	2 years	3 years	5 years	10 years	Other
NRAs	1	5	7	8	0	2

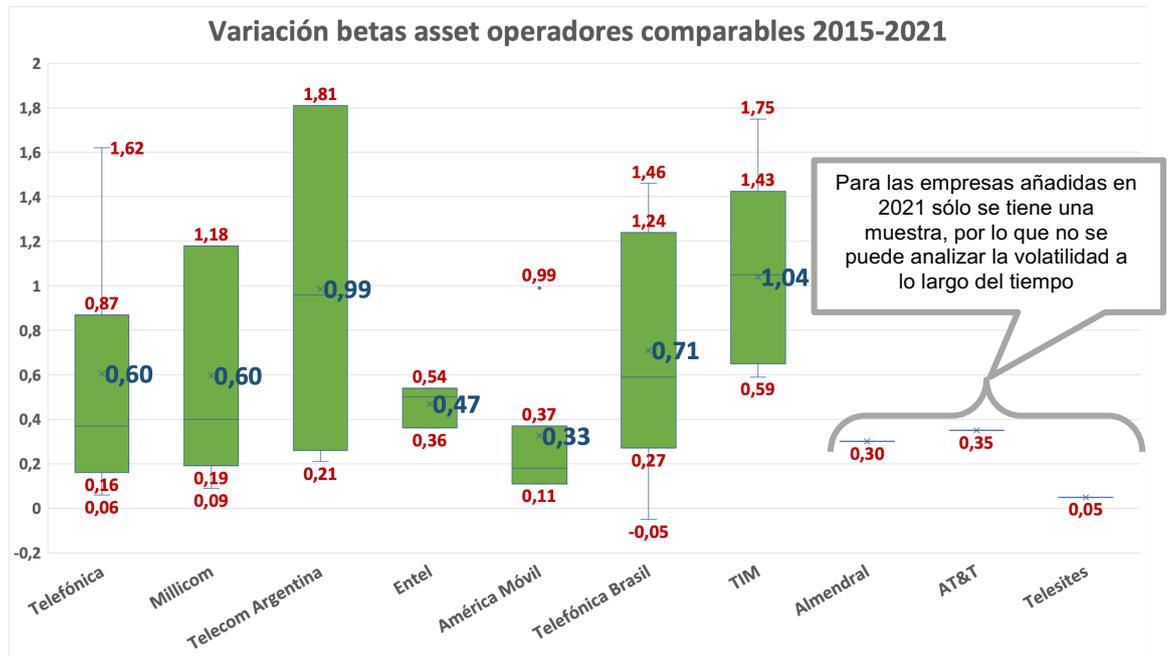
Source: BEREC Report Regulatory Accounting in Practice 2018, Section 5 on WACC, available at [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/8310-berec-report-regulatory-accounting-in-practice-2018](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8310-berec-report-regulatory-accounting-in-practice-2018).

The most commonly used averaging period for beta is 5 years (8 NRAs).

**Figura 15. Número de reguladores que utilizan N años de promedio para la beta [Fuente: Comisión Europea mayo 2019]**

Como puede verse, sólo un regulador de un total de 23 estaría utilizando, como en México, un periodo de un único año para calcular la beta, la mayoría empleando entre 3 y 5 años.

El efecto de utilizar un único año para determinar la beta por parte del Instituto, sin un promedio de más largo plazo, y de momento dejando de lado además los posibles errores en la determinación de la beta de algunos operadores, como ya hemos indicado, es una enorme variabilidad (gran desviación estándar respecto a la media de un periodo de 5 años) para cada operador. La gráfica siguiente ilustra el problema:



**Figura 16. Variabilidad valor beta desapalancada empresas comparables del Instituto [Fuente: Elaboración propia a partir de WACC 2015-2021 del Instituto]**

Los valores en azul son los promedios de las betas desapalancadas para cada empresa del listado del Instituto para el periodo 2015-2021, y las cajas de color verde, los tres cuartiles, que están en relación con la desviación estándar de las muestras. Lo que se observa es que, en general, existe una gran dispersión (fluctuación o volatilidad) de los datos, con una desviación estándar del mismo orden que los valores promedios, lo que significa que los valores de las betas para cada empresa han variado en el periodo 2015-2021 en más-menos el valor medio del periodo para cada empresa, lo que supone una enorme volatilidad y falta de confianza en los datos, o, de manera relacionada, inadecuación de un proceso de cálculo que debería estar basado en promedios de largo plazo (las tres últimas empresas, al haber sido incluidas únicamente en la reciente consulta pública, lógicamente no muestran variabilidad pues sólo existe una muestra de ellas).

Y lógicamente y como se ha visto en la Figura 10, esto tiene un efecto especialmente en los dos últimos WACC estimados por el Instituto, el de 2020 y el presente para el 2021, donde se ha producido una reducción abrupta sin que las condiciones generales de los mercados hubieran cambiado.

Adicionalmente, constatamos que el Instituto no sólo no ha mantenido un criterio claro con la elaboración de la lista de empresas comparables, sino que tampoco lo ha

mantenido con las fuentes de información para calcular los valores del apalancamiento y beta desapalancada de cada empresa de la lista. Si en 2015 y 2016 indicaba que la fuente eran las cuentas anuales o trimestrales de los operadores, en 2017, 2018 y 2019 indicaba que eran Reuters y Financial Times, en 2020 cambió a Yahoo Finance y J.P. Morgan y ahora en 2021 vuelve a Reuters y Financial Times. Tampoco en todo caso aclara cómo calculó el valor a partir de los datos crudos de las distintas fuentes.

Finalmente, respecto a la beta, queremos indicar que existe algún paso entre el valor determinado de la beta desapalancada a partir de las empresas de la comparativa y el que utiliza el Instituto como parámetro de beta desapalancada que no está publicado ni es conocido, pues dicho valor no coincide. En el pasado, por ejemplo, para el WACC de 2015 a 2017, el valor determinado como promedio de beta desapalancada del listado de empresas comparables coincidía con el valor promedio utilizado para calcular posteriormente la beta *equity* (apalancada). Sin embargo, desde 2017 no coincide ese valor. Entendemos que pueda darse algún tipo de ajuste, como por ejemplo otros reguladores llevan a cabo (como descontar la beta de deuda mediante la fórmula de Miller u otros ajustes) pero en todo caso no está descrito y no es posible reproducir dicho cálculo, y no explicaría el motivo por el que en 2015 y en 2016 sí coincidían. En el documento publicado este año, por ejemplo, el valor promedio de la beta desapalancada a partir del listado de empresas es de 0.34 mientras que el valor utilizado en la tabla principal para determinar primero la beta apalancada y posteriormente el WACC, es de 0.4.

De hecho, obtenemos unos valores de betas desapalancadas y apalancamiento de las empresas del listado distinto al mostrado por el Instituto a partir del listado de empresas comparables publicado por el Instituto y sus mismas fuentes (Reuters).

En resumen, creemos que el procedimiento para determinar la beta y en general el WACC es muy poco transparente, con grandes cambios de un año para otro, cuando la beta debería ser un valor promedio de varios años, y con una gran arbitrariedad año a año con un procedimiento y fuentes que cambian de un año para otro sin ninguna justificación, lo que en última instancia puede entenderse como arbitrariedad y discrecionalidad por parte del Instituto para establecer el WACC.

La elección por parte del Instituto de un valor tan bajo de la beta móvil, con más que suficientes argumentos para dudar de su precisión, tal y como hemos desarrollado, genera un impacto muy elevado en el resultado del WACC. Únicamente tomando este parámetro de la beta, dejando el resto sin modificar, y ajustando la beta al valor promedio de los últimos 5 años, lo que daría un valor de 1.26, que es por definición y según lo que

marca la experiencia internacional lo que debería considerarse, el resultado de la WACC real subiría en 215 puntos básicos, de 6.61% a 8.76%.

Es por lo tanto uno de los parámetros que por sí sólo mayor impacto tiene en el resultado y debe estimarse con total transparencia y evitando las fluctuaciones injustificadas.

Solicitamos al Instituto revisar y publicar el procedimiento de selección de las empresas comparables, revisar y publicar el procedimiento de determinación del valor de la beta de cada empresa y llevar a cabo finalmente un valor promedio de varios años para la beta, en línea con la experiencia internacional.

## **Apalancamiento**

El valor del apalancamiento, como el mismo Instituto indica en su documento de anteproyecto<sup>20</sup>, debe considerar un valor óptimo o valor objetivo.

El Instituto considera que no es fácil determinar ese valor óptimo y lleva a cabo una comparativa para determinar también, al igual que para la beta, el apalancamiento a partir del apalancamiento de ciertos operadores en Latinoamérica.

Al respecto, se estaría incurriendo en los mismos problemas que hemos descrito para determinar la beta. Esto es:

- Elaboración de una lista de empresas sin criterios claros de inclusión o exclusión. En la última propuesta se han incluido nuevas empresas, sin clarificar los criterios para su inclusión y que otras empresas potencialmente candidatas no lo hayan sido, y donde al menos una de ellas, Telesites, como ya hemos indicado, pertenece a otro sector y no es por lo tanto comparable a efectos de determinar un promedio sectorial.
- Valores más que cuestionables y que, en el caso de Telefónica, donde lógicamente podemos corroborarlo, resulta un valor erróneo del apalancamiento. Para ello podemos referirnos al reciente estudio del BERECE donde ha determinado ese valor

---

<sup>20</sup> Páginas 58 y 59 del ANTEPROYECTO DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PARA LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS QUE OPEREN REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES Y LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN QUE RESULTEN DE LAS METODOLOGÍAS PARA EL CÁLCULO DE COSTOS QUE ESTARÁN VIGENTES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021.

en junio de 2020 y resulta ser del 50.39% (ver Figura 14) y no del 80.86%, como presenta el Instituto en su anteproyecto (ver Figura 13).

- Gran volatilidad en los valores calculados para cada empresa del listado, lo que deriva en cambios abruptos del valor promedio del apalancamiento en alguno de los años del periodo comprendido entre 2015 y 2021. Resulta del mismo problema comentado para la determinación de la beta promedio de empresas comparables, en el que el tanto el cálculo anual, sin un promedio a varios años, como la determinación individual del valor de cada empresa, que se desconoce cómo se calcula, pero a todas luces y para algunas empresas resulta errónea, tiene como resultado unas variaciones que no se corresponden con la situación global del mercado.

Por lógica, debería existir una tendencia a reducir el endeudamiento, algo que año tras año no se evidencia en los valores obtenidos por el Instituto. Debería observarse una tendencia hacia menores niveles de deuda y no sólo se mantienen, sino que incluso han subido respecto a los valores utilizados por el Instituto de 2015 a 2017.

El nivel adecuado de apalancamiento debería situarse en un rango del 30% al 50%, niveles normalmente aceptables por las calificadoras de riesgo crediticio para empresas calificadas con un elevado grado de inversión. Como hemos indicado y como también menciona el propio anteproyecto, aunque un apalancamiento óptimo es difícil de determinar, los valores propuestos no resultan razonables para la evolución de un negocio sostenible en el largo plazo.

Solicitamos por lo tanto al Instituto un ajuste del nivel de apalancamiento a unos niveles adecuados en el largo plazo y, especialmente y junto con la determinación de la beta a partir de un listado de empresas comparables, revisar y publicar las reglas para el procedimiento de selección de las empresas comparables, revisar y publicar el procedimiento de determinación del valor de apalancamiento de cada empresa y llevar a cabo un valor promedio de varios años para otorgar predictibilidad y evitar fluctuaciones y volatilidad de los valores.

## **Prima de mercado**

El parámetro de prima de mercado es otro de los parámetros relevantes en la determinación de la WACC, concretamente del componente de *equity*.

Supuestamente, la prima de mercado la determina el Instituto acudiendo a la información publicada por el profesor A. Damodaran. Hemos accedido a la Web del profesor Damodaran y encontramos un valor de prima de mercado que difiere del valor presentado por el Instituto.

Mientras que el Instituto en el anteproyecto presentado estima una prima de mercado del 6.01%, la información del profesor Damodaran<sup>21</sup> indica que el valor actualizado (a julio de 2020) sería de 7.58%, es decir, aproximadamente 157 puntos básicos por encima de la referencia propuesta en el anteproyecto.

Country	Moody's rating	Default Spread	Country Risk Premium	Equity Risk Premium	Sovereign CDS
Mexico	Baa1	1.87%	2.35%	7.58%	2.03%

**Figura 17. Prima de mercado según Damodaran [Fuente: Damodaran julio 2020]**

No nos explicamos esta diferencia entre lo publicado por el Instituto y lo observado en las fuentes a las que hace referencia. Puede que se lleve a cabo algún ajuste sobre el valor determinado por Damodaran pero, en tal caso, se incurriría de nuevo en un procedimiento no publicado que no puede ser reproducido por las partes interesadas (falta de transparencia).

Solicitamos por lo tanto al Instituto un ajuste al alza del valor de la prima de mercado con los valores actualizados de la misma fuente que dice utilizar el Instituto para este parámetro.

### Costo de la deuda

Para el cálculo del costo de la deuda, parámetro  $C_d$  del Instituto, se vuelve a partir de la tasa libre de riesgo, al que el Instituto suma una prima para el mercado móvil a partir de un estudio de primas móviles para una selección de países (todos europeos). De nuevo, dicho estudio y procedimiento no está detallado, ni se indica cuáles son las fuentes, ni

---

<sup>21</sup> Prof. A. Damodaran. [http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/ctryprem.html](http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html)

el procedimiento de cálculo, ni los criterios para la selección de países, ni, finalmente, el valor de Premium móvil promedio obtenido a sumar a la tasa libre de riesgo.

Simplemente se da un valor de 6.66% para el mercado móvil en México que, de alguna manera no documentada, estaría en relación tanto con la tasa libre de riesgo, donde ya hemos indicado anteriormente las deficiencias del cálculo de este valor, como de este valor Premium móvil, que también adolece de problemas de transparencia y de procedimiento de cálculo no clarificado.

Consideramos que en el mercado de deuda mexicano hay referencias liquidas de empresas con calificación crediticia de grado de inversión alto, que podrían utilizarse para determinar este parámetro.

Según nuestros cálculos a fecha de junio 2020, con Bloomberg como fuente, y para empresas con calificación crediticia AAA para el mercado mexicano, el costo de la deuda con *Yield* a 10 años sería de 7.53%.

Por otro lado, el Instituto indica que algunas empresas internacionales parecen financiarse a un costo menor que el provisto por el Estado, aunque finalmente no llega a utilizarse para calcular el costo de la deuda para los operadores. Se trata de un argumento también utilizado en otros ámbitos. Efectivamente, no sería adecuado utilizar ese procedimiento, pues esas empresas y cualquier empresa internacional, internamente y de cara a las inversiones a realizar en el país y la tasa de retorno esperada, se está basando en las características de financiamiento y riesgo del país en particular, en este caso de México.

## **Práctica internacional para la determinación del WACC**

Como hemos venido señalando en el documento y también manifestado en años anteriores, el procedimiento de cálculo del WACC del Instituto no es transparente, presenta fuertes oscilaciones y volatilidad y no puede ser replicado por la industria, lo que estaría faltando a principios regulatorios básicos de transparencia y de predictibilidad.

En la práctica internacional encontramos que la determinación del WACC se lleva a cabo a partir de al menos los siguientes criterios:

- Consideración de distintas fuentes de información y promediado de resultados en un periodo de más de un año.

- Aplicación de un mismo WACC a un horizonte de tiempo de más de un año para cumplir con el precepto de predictibilidad regulatoria.
- Transparencia completa en la determinación de las fuentes, cálculos intermedios y resultados.

Al respecto, las recomendaciones de la Comisión Europea que hemos adelantado antes estipulan lo siguiente<sup>22</sup>:

*“En línea con los objetivos del marco regulatorio, esta recomendación se basa en los siguientes principios regulatorios:*

- consistencia en la metodología utilizada para determinar los parámetros en la fórmula del WACC;
- predictibilidad regulatoria para desalentar las variaciones artificiales en la metodología utilizada por los reguladores nacionales y en el valor de los parámetros a lo largo del tiempo;
- la promoción de inversiones e innovaciones eficientes en infraestructuras nuevas y mejoradas, teniendo debidamente en cuenta el riesgo en el que incurren las empresas inversoras; y
- transparencia para la industria en cuanto al método que utilizarán la Comisión y los reguladores nacionales para determinar la tasa de rentabilidad razonable de sus inversiones, evitando al mismo tiempo una complejidad innecesaria.

*El logro de estos objetivos contribuirá a un entorno regulatorio estable que respalde las inversiones en redes de comunicaciones electrónicas en la UE, en beneficio de los consumidores.”* (traducción del original en inglés y énfasis añadido)

Destacamos cómo entre los principios de la comisión europea están los de predictibilidad en cuanto a la determinación del WACC y que los reguladores nacionales eviten variaciones en el valor de los parámetros a lo largo del tiempo, así como la transparencia en cuanto al método.

---

22

Comisión Europea. Noviembre 2019. Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission's review of national notifications in the EU electronic communications sector.”

Por ejemplo, el regulador alemán BnetzA, siguiendo estos principios, lleva a cabo un “suavizado exponencial” para que el valor preliminar de un nuevo WACC sea ajustado considerando los valores anteriores para una transición suave que genere el menor impacto.

La Comisión Europea, respecto a generar predictibilidad y evitar fluctuaciones y volatilidad tanto en los parámetros como en el resultado final del WACC, marca lo siguiente<sup>23</sup>:

*“Para garantizar la consistencia en la estimación de los parámetros del WACC, la Comisión considera apropiado utilizar el mismo período de promedio para todos los parámetros. Períodos de promediado más largos es posible que promuevan una mayor predictibilidad y estabilidad en el valor de los parámetros, aunque a costa de una menor eficiencia estática. Un período de promedio de 5 años, que es el más comúnmente utilizado por los reguladores, logrará el equilibrio adecuado entre predictibilidad y eficiencia.” (traducción del inglés y énfasis añadido)*

Adicionalmente, y como ejemplo tanto de transparencia, minimización del impacto regulatorio y predictibilidad en un horizonte amplio de tiempo, tenemos también el ejemplo de Ofcom, el regulador del Reino Unido, para la determinación de las tarifas de terminación móvil para el periodo 2018-2021.

El regulador del Reino Unido Ofcom publicó en 2017 la consulta pública para la revisión del mercado de terminación de llamadas móvil para el periodo 2018-2021<sup>24</sup>. En dicha consulta hay un apartado específico para la metodología del cálculo del WACC y su aplicación en el periodo indicado.

Ofcom determinaba una horquilla del valor del WACC para el nuevo periodo y, dado que el WACC anterior entraba dentro de la horquilla de valores calculados para el nuevo periodo, Ofcom consideraba mantener el mismo valor del WACC para los siguientes 3 años<sup>25</sup>:

A partir de la metodología expuesta por Ofcom y sus recomendaciones al respecto del WACC, queremos resaltar lo siguiente:

---

<sup>23</sup> Íbid.

<sup>24</sup> Ofcom. Consulta sobre la revisión del mercado de terminación de llamadas móvil. Junio 2017.

<sup>25</sup> Ofcom. Consulta sobre la revisión del mercado de terminación de llamadas móvil. Junio 2017. Página 66, apartado A10.8

- Hacemos notar cómo Ofcom establece un mismo valor de WACC para periodos de 3 años de aplicación.
- Establece una metodología que reconoce cierto margen de incertidumbre en el valor del WACC, estableciendo una horquilla de máximo y mínimo valor del WACC para el nuevo periodo, a partir a su vez de distintos valores de los parámetros que determinan el WACC, reconociendo así que existe incertidumbre en su determinación y distintas fuentes de información y, así, distintos valores calculados con igual justificación.
- Considerando esta horquilla y verificando que el valor anterior del WACC estaría dentro de ella, decide mantener el mismo valor del WACC que ya se había establecido en el periodo anterior de 3 años, claramente con vistas a no llevar a cabo variaciones acusadas que puedan tener un impacto relevante, otorgando predictibilidad a su proceder. Ello quiere decir que mantiene un mismo valor de WACC durante al menos 6 años.
- Presenta una metodología clara y transparente, detallada en más de 8 páginas en el documento, donde documenta las fuentes, distintos valores según distintas fuentes o enfoques, detallando todos los pasos para el cálculo y reconociendo que pueden existir distintas aproximaciones para el cálculo de los parámetros.

Aunque hemos ido anticipando estos problemas en los distintos parámetros calculados por el Instituto para determinar el WACC, creemos que, de manera general, se estarían incumpliendo principios básicos de transparencia y de predictibilidad y no se estaría en línea con las mejores prácticas internacionales para determinar el WACC y los parámetros que lo forman. Sólo en 2015 y 2016 parece que se cumplió este principio y se mantuvo un WACC y parámetros estables.

### **Propuesta de ajuste del WACC para 2021**

Dado que se parte de un WACC que está de manera notable infra-estimado, solicitamos al Instituto que, primero y para 2021, revise y corrija al alza los parámetros donde existe una duda más que razonable sobre su valor y que transparente el procedimiento detallado de cálculo y los distintos pasos intermedios, como es práctica internacional.

A continuación, le hacemos llegar al Instituto una propuesta para el WACC 2021 a partir de nuestro propio análisis y revisión de los distintos parámetros, tal y como hemos

detallado en los apartados anteriores y, en consecuencia, el valor del WACC móvil que debería resultar para 2021.

	Propuesta WACC y parámetros	Comentario y fuente
Tasa libre de riesgo	6.0% - 7.0%	Bono México a 30 años (Reuters septiembre 2020)
Beta	0.8 - 1.2	Valores experiencia internacional y media modelos IFT últimos 5 años
Prima de mercado	7% - 7.58%	A. Damodaran (julio 2020)
<b>C<sub>e</sub></b>	<b>16.57% - 22.99%</b>	<b>Calculado a partir de parámetros</b>
<b>C<sub>d</sub></b>	<b>6.66% - 7.53%</b>	Valor anteproyecto y calificación crediticia empresas AAA a 10 años
Apalancamiento	30.00% - 50.00%	Valor objetivo operadores telecom
Tasa de impuestos	30.00%	Tasa de impuestos en México
<b>Componente equity C<sub>e</sub>*E/(D+E)</b>	<b>8.29% - 16.10%</b>	<b>Calculado a partir de parámetros</b>
<b>Componente deuda C<sub>d</sub>*D/(D+E)</b>	<b>2.26% - 3.33%</b>	<b>Calculado a partir de parámetros</b>
Tasa de inflación	3.00%	Tasa de inflación objetivo Banxico
<b>CCPP nominal antes de impuestos</b>	<b>11.62% - 18.36%</b>	<b>Calculado a partir de parámetros</b>
<b>CCPP real antes de impuestos</b>	<b>8.36% - 14.91%</b>	<b>Calculado a partir de parámetros</b>

**Tabla 2. Propuesta de WACC de Telefónica [Fuente: distintas fuentes y elaboración propia]**

Como puede observarse, la diferencia con el valor presentado por el Instituto en el documento de anteproyecto es notoria. Para alguno de los parámetros del WACC y dada la cierta incertidumbre existente en los valores, como en la tasa libre de riesgo, prima de mercado, beta y apalancamiento, hemos seleccionado un rango de valores razonables y con fuentes solventes. Consecuentemente, los valores calculados (en negrita), conllevan una horquilla de resultados y así el WACC nominal y el WACC real propuesto. Este valor debería estar dentro del rango entre el 8.36% y el 14.91%.

Una vez se restablezcan unos parámetros del WACC en consonancia con el sector y el riesgo país, solicitamos al Instituto que, para años venideros, tome en consideración de manera general una revisión de la metodología para determinar el WACC, que sea transparente, publicando todos los pasos, fuentes, datos crudos y resultados intermedios, y aplicable a un horizonte de tiempo de más de un año (promediado de valores en una ventana de varios años) de tal manera que se genere predictibilidad y total transparencia. Que determine distintas fuentes fiables para el cálculo de los distintos parámetros y determine valores máximos y mínimos y un valor característico dentro de esos márgenes.

De hecho y siendo consistentes con nuestra propuesta a los nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023<sup>26</sup>, solicitamos al Instituto que determine un WACC de largo plazo para ser aplicado en el 2023, cuando recomendamos, y tras un periodo transitorio, que entren en vigor los nuevos modelos de costos pues será entonces cuando se adecúen a la realidad del mercado móvil mexicano. Este WACC de largo plazo debe ser calculado, como ya hemos dicho, con procedimientos claros y transparentes y, principalmente, tomando un promedio de varios años para los principales parámetros que determinan el WACC.

## **WACC y COVID-19**

El mundo está en plena crisis sanitaria y económica. Aunque los servicios de telecomunicaciones han sido y están siendo fundamentales para mantener la actividad

---

26

Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las propuestas de "Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados". Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpmodelo2021-2023.pdf>

económica, la crisis económica está también afectando a los operadores de telecomunicaciones.

Aunque no sea uno de los sectores más afectados por esta crisis, el sector de las telecomunicaciones está también sufriendo en ingresos y rentabilidad y ello se está trasladando a los mercados de capitales, en general con una mayor volatilidad y penalización para este sector que para el conjunto del mercado y sectores.

Ya hay estudios y consultoras que anticipan un mayor costo de capital para los operadores de telecomunicaciones motivado por la crisis actual.

Por ejemplo, la consultora Arthur D. Little, indica lo siguiente en un reciente estudio sobre las implicaciones de la COVID-19 en el sector TMT<sup>27</sup>:

*“Además, la inclinación de los operadores a acometer gasto podría verse obstaculizada por una mayor volatilidad en los mercados de capital, con las correspondientes implicaciones en el costo de capital.” (traducción del inglés y énfasis añadido)*

De manera similar, la consultora Frontier Economics adelanta un mayor costo de capital en el sector de la energía<sup>28</sup>, con grandes analogías con el sector de las telecomunicaciones, por ser ambos sectores intensivos en capital y sujetos a regulación sectorial. Indica Frontier Economics que, tradicionalmente, los sectores con activos regulados, hasta previo a esta crisis, se caracterizaban por ser menos volátiles que el conjunto del mercado. Pero en su estudio confirman que esto no está siendo así en esta crisis.

El valor de la beta apalancada del sector de las *utilities* estaría aumentando en esta crisis, no disminuyendo, por encima del valor 1, lo que indicaría una mayor volatilidad y riesgo que el propio conjunto del mercado, a diferencia del comportamiento tradicional y de crisis anteriores, como la del 2008.

---

<sup>27</sup> Arthur D. Little. Telecom, media and technology – COVID-19 implications and medium-term recovery. Junio 2020. *“This risk will be amplified in Europe, where plans for 5G infrastructure are likely to be delayed. Additionally, propensity to spend might be hampered by heightened volatility in capital markets, with corresponding implications on cost of capital.”* <https://www.adlittle.com/en/telecom-media-and-technology—covid-19-implications-and-medium-term-recovery>

<sup>28</sup> Frontier Economics. Junio 2020. Have utilities caught the risk bug? <https://www.frontier-economics.com/uk/en/news-and-articles/articles/article-i7487-have-utilities-caught-the-risk-bug/>

El estudio de hecho señala lo siguiente respecto a los reguladores y su determinación de la WACC<sup>29</sup>:

*“Pero la Covid-19 ha planteado una pregunta desafiante a los reguladores: ¿deberían incorporar este aumento sin precedentes en betas en sus decisiones regulatorias actuales y futuras? Y si es así, ¿cómo?”* (traducción del inglés)

Su estudio finalmente destaca que el sector que estaría teniendo un mejor comportamiento y menor volatilidad que el conjunto del mercado sería el sector *tech*, que se estaría comportando de manera inversa a su comportamiento tradicional (mayor riesgo y volatilidad tradicionalmente que el conjunto del mercado) así como frente a crisis anteriores, con valores de beta notablemente por debajo de 1 en la actual crisis.

Creemos por lo tanto que el Instituto debería tomar en consideración tales circunstancias y tomar una visión prospectiva que considere este impacto de la COVID-19 en el costo del capital para los operadores. Por ejemplo, y con la propuesta que le hacemos llegar al Instituto en el apartado anterior, tomando los valores altos de la horquilla de valores que proponemos.

---

<sup>29</sup>

Ibid. *“But Covid-19 has posed a challenging question to regulators: should they incorporate this unprecedented spike in betas in their current and future regulatory determinations? And if so – how?”*

### 3.3 Origenación de llamadas en los CS

Hasta la fecha, el servicio mayorista de origenación para interconexión no ha estado incorporado en las condiciones mínimas de interconexión. Sin embargo, sí es un servicio que los operadores, tanto fijos como móviles, están ofreciendo, y sí se están presentando desacuerdos entre los operadores en cuanto a los términos, condiciones y tarifas para este servicio motivados por las llamadas a números 800 (llamadas a números de cobro revertido).

Al no existir en México una regulación *ex ante* para los cargos de origenación para los operadores no preponderantes a efecto de las llamadas a números de cobro revertido, desde Telefónica consideramos que las tarifas deberían en principio ser libremente establecidas entre las partes. Sin embargo, dado que como indicamos se están produciendo desacuerdos entre distintos operadores, es necesario que las condiciones mínimas de interconexión 2021 tengan en consideración el costo y condiciones del servicio mayorista de origenación de llamadas a números de cobro revertido. Especialmente para que el Instituto pueda tener las herramientas para resolver los distintos desacuerdos.

Si el Instituto ya ha determinado esta tarifa para Telmex, de tal manera que Telmex puede recuperar, aunque sea en parte, los costos de provisión del servicio de origenación, el resto de operadores, que también ofrecen el servicio de origenación para llamadas a números de cobro revertido, tienen también el derecho a, al menos, recuperar el costo de provisión eficiente del servicio.

Como experiencia internacional, puede citarse a la CNMC en España que, ante desacuerdos de idéntica índole respecto a números de cobro revertido, intervino, a pesar de tratarse de un mercado mayorista sin regulación *ex ante*, y estableció una tarifa mayorista de origenación adaptada al tipo de operador en origenación, fijo o móvil. Es decir, estableció una tarifa de origenación para los operadores móviles y una tarifa de origenación para operadores fijos, adaptada a los distintos costos subyacentes que tiene cada tipo de operador.

Pueden consultarse para ellos los casos del conflicto entre BT y Telefónica Móviles España (CFT/DTSA/013/16<sup>30</sup>), el conflicto entre Dialoga y Orange y Telefónica Móviles

---

<sup>30</sup> CNMC 2016. <https://www.cnmc.es/expedientes/cftdtsa01316>

España (CFT/DTSA/011/17<sup>31</sup>), el conflicto entre BT y Orange (CFT/DTSA/011/17<sup>32</sup>), y el conflicto entre COLT y Telefónica Móviles España (CFT/DTSA/032/18<sup>33</sup>), donde la CNMC siguió el mismo criterio y tarifa de originación móvil en todos los casos.

También el BEREC, órgano de los reguladores europeos de comunicaciones dependiente de la Comisión Europea, elaboró unos lineamientos para determinar la tarifa de originación para los casos de llamadas a números especiales. De manera análoga a la CNMC, recomendó una serie de aproximaciones para determinar la tarifa de originación, siempre basada en el tipo de operador, fijo o móvil, que originara la llamada, y justificando que existe dicho costo de originación que tiene que ser pagado en el ámbito mayorista por el operador que termina la llamada y que provee el servicio a la empresa dueña del número 800, y que, además, es el operador que obtiene unos ingresos minoristas por la provisión de dicho servicio, que deben ser suficientes para cubrir todos los costos subyacentes y, entre otros, el de originación.

Puede consultarse para ello el documento de BEREC “*BEREC Report on Special Rate Services*”<sup>34</sup>. Entre las distintas posibilidades que el BEREC recomienda, se cita explícitamente como una de esas posibilidades la de establecer el cargo de originación a partir del cargo de terminación correspondiente<sup>35</sup> (fijo o móvil) del operador que origina la llamada.

Por lo tanto, considerando que amerita que exista un cargo mayorista por originación para las llamadas a números 800, que éste debe ser calculado para operadores fijos y para operadores móviles y que, en el caso de México por la situación de preponderancia, debe también resolverse un cargo diferenciado para los operadores preponderantes y para los no preponderantes, en virtud de los menores costos del preponderante por sus mayores economías de escala y alcance, al igual que ocurre para el cargo de terminación, el Instituto tendría que resolver las siguientes condiciones y tarifas para el caso de desacuerdo con los números 800:

---

<sup>31</sup> CNMC 2017. <https://www.cnmc.es/expedientes/cftdtsa01117>

<sup>32</sup> CNMC 2017. <https://www.cnmc.es/expedientes/cftdtsa04417>

<sup>33</sup> CNMC 2018. <https://www.cnmc.es/expedientes/cftdtsa03218>

<sup>34</sup> BEREC 2012. BEREC Report on Special Rate Services. [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/reports/338-bereg-report-on-special-rate-services](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/reports/338-bereg-report-on-special-rate-services)

<sup>35</sup> *Ibid.* Página 19: “*One NRA, for example, has based such prices on cost prices that are determined for termination regulation*”

- Tarifa de originación móvil para los operadores móviles no preponderantes.
- Tarifa de originación móvil para el AEP-T (Telcel).
- Tarifa de originación fija para los operadores fijos no preponderantes.
- Tarifa de originación fija para el AEP-T (Telmex y Telnor). Esta tarifa ya ha sido resuelta por el Instituto.

Para los cuatros casos indicados deberían utilizarse criterios homogéneos, razonables y orientados a costos.

Mientras no exista un modelo de costos del Instituto que permita determinar el costo de originación en los cuatro casos anteriores, nuestra propuesta es que el Instituto utilice el cargo de terminación para cada tipo de red para establecer el cargo de originación en esa misma red, ya que, para un mismo tipo de operador, el costo de la originación en su red es muy similar al de terminación en su red, dado que una llamada utiliza básicamente los mismos recursos de la red. Observamos no obstante que los nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023 permiten calcular el costo de originación de llamada en la red de un operador móvil no preponderante así como para el AEP móvil, por lo que cuando estos entren en vigor, podrá recurrirse a ellos para determinar la tarifa de originación de los operadores móviles.

Solicitamos por lo tanto al Instituto que incluya el servicio de originación para interconexión en las condiciones mínimas de interconexión 2021 y que determina una tarifa para cada tipo de operador por la provisión del servicio.

### 3.4 Comentarios y conclusiones del capítulo

Resumimos a continuación el análisis llevado a cabo en este capítulo:

- Los plazos que tiene el Instituto para establecer las condiciones y tarifas para el 2021 no serían compatibles con los tiempos y plazos de esta consulta pública y la de los nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023.
- Hemos manifestado nuestro profundo desacuerdo con el enfoque general del modelo de costos de interconexión móvil para los operadores no preponderantes que considera la existencia de un único operador no preponderante para el mercado móvil que no pertenece al AEP. Más allá de una parametrización de dicho operador más o menos acertada y que ciertos parámetros puedan tener individualmente un efecto al alza o a la baja en la tarifa resultante de terminación móvil, creemos que dicho enfoque general es en perjuicio de los operadores móviles no preponderantes, de la realidad del mercado móvil mexicano durante el periodo modelado, del reconocimiento de las redes y de los costos existentes incurridos de manera eficiente por los operadores móviles no preponderantes y de la existencia de una reconcentración y aumento de las asimetrías naturales en el mercado móvil. Queremos indicar especialmente que el acuerdo entre Telefónica y AT&T es exclusivamente para la red de radio acceso y las sinergias se obtienen en el largo plazo. De hecho, en los primeros años, existirán sobrecostos motivados por el apagado gradual de la red de radio acceso de Telefónica y las inversiones adelantadas en la red de radio acceso de AT&T. El modelo propuesto por el Instituto está considerando estas eficiencias de largo plazo ya no sólo en el presente, sino en el pasado.
- El enfoque general y el nuevo modelo de costos deben considerar la existencia de las dos redes de radio acceso de los operadores móviles no preponderantes. Telefónica seguirá manteniendo activa parte de la red de radio acceso y cursando tráfico propio durante el periodo especificado por el modelo en un proceso de apagado gradual de dicha red de radio acceso y migración paulatina del tráfico de la red de radio acceso por regiones y zonas, que no concluye hasta el final del periodo, con un peso muy relevante todavía de dicha red de radio acceso al inicio del periodo (2021). Adicionalmente, Telefónica va a seguir manteniendo el resto de su red (agregación, transporte, *core*, plataformas, etc.) e incluso llevando a cabo inversiones para conectarse en los puntos de entrega de tráfico con la red de radio acceso de AT&T. Los modelos de costos deben permitir a los operadores existentes recuperar los costos eficientes en los que incurren.

- El enfoque y parametrización presentados preliminarmente por el Instituto en las condiciones mínimas de interconexión para 2021 y en los nuevos modelos móviles vuelve a resultar en una reducción muy notable en la asimetría de las tarifas entre el AEP y los operadores móviles no preponderantes, totalmente contraria a la reconcentración que está teniendo lugar desde hace unos años en el mercado móvil mexicano y por lo tanto respecto a las asimetrías existentes en el mismo, como manda la LFTyR en su artículo 131.
- Por otro lado, hemos mostrado que el procedimiento de cálculo del WACC no es transparente, replicable y que la mayor parte de los valores de los parámetros obtenidos por el Instituto son más que cuestionables y notablemente por debajo de valores razonables. Ello atentaría contra principios regulatorios de predictibilidad regulatoria, transparencia y proporcionalidad.
- Hemos revisado los distintos parámetros del WACC y hemos constatado o bien discrepancias en los valores atendiendo a las mismas fuentes del Instituto, o valores que no pueden ser reproducidos (o son incorrectos), o valores que no son razonables atendiendo a la realidad del mercado y fuentes de reconocida solvencia. No hay razón para que ciertos parámetros presenten grandes fluctuaciones de un año para otro, y siempre a la baja.
- No se estarían siguiendo mejores prácticas internacionales de generar predictibilidad y otorgar transparencia al proceso. En la experiencia internacional se trata de amortiguar las fluctuaciones y volatilidad de los parámetros y del propio WACC para dar predictibilidad, mediante un promediado de varios años de los parámetros y/o un resultado del WACC que es repetido si el resultado se encuentra dentro de un cierto rango. En la experiencia internacional se detalla de manera pormenorizada todo el proceso de cálculo, fuentes, datos crudos, cálculos intermedios y resultado final, a fin de que pueda ser replicado por cualquier agente involucrado. Adicionalmente, los criterios están bien establecidos para acotar cualquier grado de discrecionalidad (por ejemplo, en los criterios de inclusión o exclusión de empresas para calcular valores promedio sectoriales).
- Hemos sugerido unos valores para los parámetros del WACC 2021 razonables sustentados de manera conveniente. Hemos señalado también que la crisis motivada por la COVID-19 puede estar teniendo un impacto relevante en el costo del capital del sector, por lo que recomendamos al Instituto que revise los parámetros con los valores más actuales y tenga una visión prospectiva considerando la situación. Desde Telefónica consideramos que el **WACC real para 2021** debería estar dentro del rango entre el 8.36% y el 14.91%.

- En la actualidad, están teniendo lugar desacuerdos entre los operadores respecto a la interconexión en originación motivada por las llamadas a número de cobro revertido. Creemos que es necesario que el Instituto determine unas condiciones mínimas para este caso, incluyendo las tarifas con una orientación a costos dependiendo del tipo de operador (fijo o móvil) y si es preponderante o no preponderante. Para el año 2021 creemos que la alternativa adecuada es fijar estas tarifas con la tarifa de terminación de cada operador como referencia.

## 4 PROPUESTA DE TELEFÓNICA

Dado el alcance de la presente consulta pública, que son las condiciones mínimas de interconexión y tarifas para el 2021, le hacemos llegar al Instituto una propuesta en línea con la propuesta que presentamos en nuestra respuesta a la consulta pública de los nuevos modelos de interconexión 2021-2023<sup>36</sup>, adecuando el foco al año 2021 y a los parámetros presentados en la consulta pública, principalmente el WACC, pero sin perder de vista la propuesta general y global para el periodo 2021-2023.

Como indicamos en nuestra respuesta a los nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023, el enfoque general del nuevo modelo de costos presentado en cuanto a considerar un único operador móvil no preponderante desde el presente (e incluso desde el pasado) considera unas eficiencias y un operador que únicamente se obtendrán en el largo plazo, más allá del periodo de vigencia del modelo. La parametrización de este único operador modelado, tomado en conjunto, se aleja de la realidad del mercado móvil mexicano en el presente y en el futuro en el corto plazo dentro del periodo considerado 2021-2023, dejando de reconocer unos costos por el servicio de terminación que realmente se están incurriendo o se van a incurrir, especialmente en el caso de Telefónica, que sigue manteniendo parte de su red de radio acceso en el nuevo periodo y la totalidad de su red de agregación, transporte, core y plataformas ahora y en el largo plazo.

Como ya justificamos en dicha respuesta a la consulta pública de los nuevos modelos propuestos, el modelo de costos para los operadores móviles no preponderantes 2018-2020, esto es, el vigente hasta la fecha, dentro de las limitaciones que siempre hemos señalado, refleja mejor la realidad del mercado actual y de los operadores móviles en el presente y en el futuro en el corto plazo y puede seguir siendo utilizado. El modelo puede ser actualizado y parametrizado al menos para obtener la tarifa para el 2021 sin pérdida de validez. La renovación cada 3 años del modelo es un ejercicio autoimpuesto por el propio Instituto. Los retrasos motivados por la pandemia, que han provocado el retraso en su puesta en consulta pública y su desarrollo, también pueden perfectamente justificar el retraso en su entrada en vigor, más teniendo en cuenta también que demostramos en nuestra respuesta que el modelo de costos todavía tiene que ser revisado y mejorado.

<sup>36</sup>

Telefónica. Septiembre 2020. Respuesta a la Consulta Pública sobre las propuestas de "Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados".

El Instituto tiene el mandato de equilibrar las condiciones de competencia en el mercado a partir de la política tarifaria de interconexión y así de establecer una asimetría tarifaria consistente con la realidad de la reconcentración del mercado móvil en México. Hasta la fecha habría ocurrido lo contrario. El mercado se ha reconcentrado, especialmente en los últimos años, y en cambio la asimetría se ha ido reduciendo, a la vez que las tarifas en valor absoluto de los operadores móviles no preponderantes también han ido bajando. De manera global, el Instituto estaría considerando y aplicando desde hace unos años que el mercado móvil es más competitivo y que las asimetrías naturalmente existentes en él se han ido reduciendo.

El Instituto tiene la potestad de establecer una política tarifaria de manera general que equilibre las condiciones de mercado. Como ya hemos indicado en esta y otras respuestas, los modelos de costos son herramientas para la toma de decisiones, pero es el Instituto quien puede decidir la mejor manera de utilizarlos y establecer la regulación tarifaria.

La experiencia internacional muestra que la mejor práctica en el establecimiento de nuevos cargos de terminación, especialmente cuando tienen un impacto relevante (disminución drástica de la tarifa) y/o se deben al desarrollo y aplicación de un nuevo modelo de costos, es la aplicación de un factor de gradualidad (*glide path*) a varios años. Así ha sido en el caso de los países que integran la Unión Europea en el pasado como en la propuesta de la Comisión Europea para los cargos de terminación móvil y *roaming* a nivel europeo para el 2021-2024<sup>37</sup>, donde la Comisión Europea ha propuesto un *glide path* desde el 2021 hasta el 2024, siendo el año 2024 el valor objetivo obtenido por su modelo de costos (modelo de costos y proceso que ya hemos mencionado anteriormente).

También advertimos de que el T-MEC indica claramente<sup>38</sup> que cualquier cambio en las tarifas reguladas en un mercado con preponderancia debe ir en la dirección de promover

---

<sup>37</sup> European Commission. supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate. Agosto 2020. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

<sup>38</sup> Capítulo 18 Telecomunicaciones del TMEC. 18.6 Competitive Safeguards. "1. *Each Party shall maintain appropriate measures for the purpose of preventing suppliers of public telecommunications services that, alone or together, are a major supplier in its territory from engaging in or continuing anti-competitive practices*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Mexico reaffirms the principles underlying the Decree amending and supplementing certain provisions of the Articles 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 and 105 of Mexico's Constitution (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), in telecommunications, *Diario Oficial de la Federación*, June 11, 2013 and, as set out therein, shall impose on a major supplier the necessary measures to prevent impairment of competition. **For Mexico, any changes to the measures concerning the rates, terms, and conditions of access to and use of the networks, facilities, and services of a major supplier shall be consistent with the objective of**

la competencia efectiva en dicho mercado. Si el mercado móvil en México se está reconcentrando, nos preguntábamos en qué medida se estaría cumpliendo con el T-MEC si la tendencia observada en cuanto a la asimetría tarifaria es hacia la reducción de dicha asimetría, en sentido contrario a la reconcentración que está experimentando dicho mercado desde hace años. Recordamos al Instituto que debe observar que con su política tarifaria de interconexión y la reducción de la asimetría de las tarifas móviles no esté incumpliendo con el T-MEC ya en vigor.

Hemos desarrollado las justificaciones a los puntos anteriores de manera exhaustiva en nuestra respuesta a la consulta pública de los nuevos modelos de costos de interconexión 2021-2023, por lo que remitimos a dicho documento en su capítulo 4<sup>39</sup> para un mayor detalle.

## **Propuesta**

La propuesta concreta de Telefónica sería la siguiente.

Actualizar el modelo vigente 2018-2020 con los parámetros habituales que se actualizan cada año (demanda, inflación, tipo de cambio y WACC) para obtener la tarifa del 2021. El modelo está preparado para ello y únicamente sería necesario actualizar estos valores. Dicho modelo seguiría siendo, al menos para el 2021, una aproximación acertada al mercado móvil mexicano para ese año.

Respecto al WACC, parámetro que hemos analizado y revisado de manera exhaustiva en este documento, hemos mostrado cómo lleva siendo infra-estimado de manera notable en los últimos años, especialmente el año pasado para fijar el valor de 2020 y el valor de este anteproyecto para fijar el valor en 2021. El Instituto debe revisar su procedimiento de cálculo, hacerlo transparente, y tomar en consideración unos valores razonables y en sintonía con los valores del sector y del mercado en México. Hemos hecho notar además la discrecionalidad del procedimiento del Instituto e incluso la falta de solidez de alguno de los valores de los parámetros, que no pueden ser replicados,

---

**advancing effective competition and preventing monopolistic practices and shall not impair the conditions of competition in the corresponding market.”**

39

Telefónica. Septiembre 2020. Respuesta a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”.

no coinciden con las fuentes que marca el Instituto o, directamente, parecen ser incorrectos.

Solicitamos al Instituto un ajuste al alza del WACC que lo sitúe de nuevo en valores razonables y consistentes. Este valor debería estar dentro del rango entre el 8.36% y el 14.91% antes de impuestos. Igualmente, y para años venideros, solicitamos al Instituto una reevaluación completa del procedimiento de cálculo, hacerlo completamente transparente, indicar paso a paso todas las etapas y valores intermedios que llevan desde las fuentes y datos en crudo hasta los resultados finales, así como presentar criterios claros e inequívocos en la toma de decisiones (por ejemplo, en los criterios para incluir o excluir empresas al listado de empresas comparables). Además, como se lleva a cabo en la práctica internacional, el Instituto debería utilizar más de una fuente de información para tratar de dar mayor robustez a los resultados, así como, y también como marca la experiencia internacional, promediar cada parámetro del WACC en un periodo de más de un año, típicamente 3 o 5 años, para evitar las fluctuaciones y volatilidad artificial que restan predictibilidad y solidez al valor calculado.

El Instituto deberá también revisar la asimetría de las tarifas de interconexión entre los operadores móviles no preponderantes y el AEP, en obligación de su mandato de utilizar la política tarifaria para equilibrar las condiciones en el mercado, la LFTyR en su artículo 131, así como dar cumplimiento a las indicaciones del T-MEC al respecto. Mantenimiento o aumento la asimetría con el AEP para considerar la reconcentración del mercado que está teniendo lugar y aumento de las asimetrías naturales existentes a favor del AEP. El Instituto debe fijar un nivel de asimetría necesario acorde con el grado de concentración en el mercado móvil y dejarlo establecido para 2021 y años venideros.

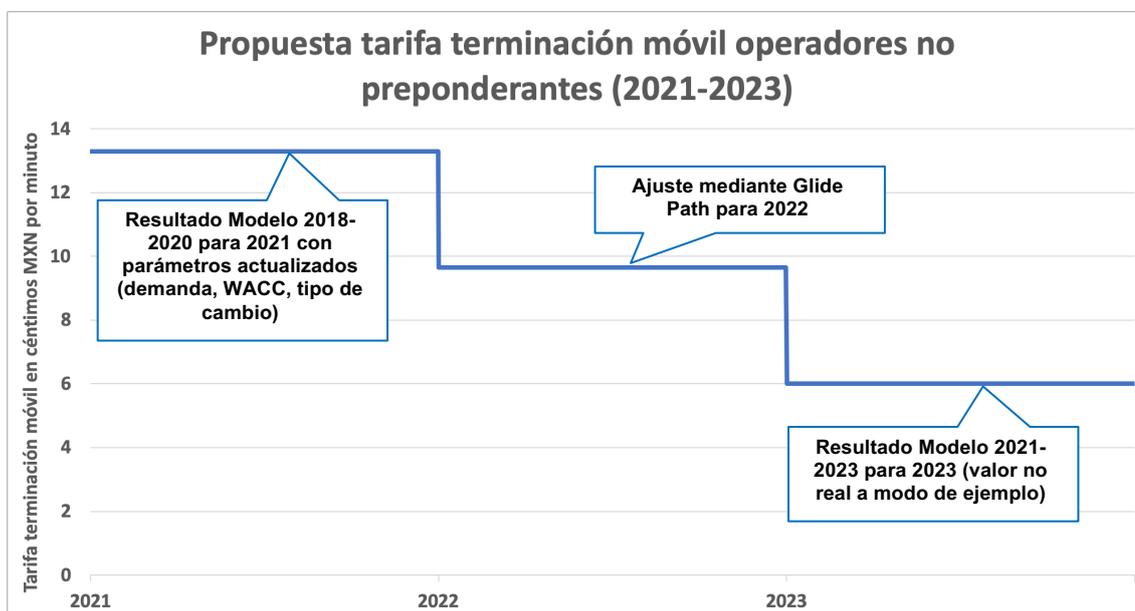
Para los años posteriores, y una vez que el nuevo modelo 2021-2023 haya sido revisado y vuelto a someter a consulta pública, no sería necesario incorporar el proceso de migración de la red de radio acceso de Telefónica y el acuerdo con AT&T si dicho modelo se utiliza exclusivamente para determinar la tarifa de largo plazo, en el 2023, año en el que puede afirmarse que el acuerdo entre Telefónica y AT&T es efectivo. Sería consistente con los propios preceptos del Instituto en sus condiciones mínimas de interconexión respecto a los operadores hipotéticos existentes, como hemos señalado anteriormente, y estaría también en línea con la experiencia internacional reciente (Unión Europea) de determinar la tarifa eficiente al final del periodo y converger hacia ella en un *glide path* progresivo y gradual.

El Instituto para ello deberá tener en cuenta que ciertos parámetros, como el WACC, tendrán que ser estimados en el largo plazo y no en el corto plazo. Para ello y como ya

hemos comentado, un cambio de orientación que tome valores promediados a varios años podría ser suficiente.

La tarifa para el año 2022 se determinará entonces como un *glide path* (transición) entre el valor de 2021 y el valor objetivo del nuevo modelo de costos para el 2023. Para el año 2022, una opción razonable puede ser tomar el valor intermedio entre ambos valores.

La siguiente gráfica y únicamente a título ilustrativo, muestra esta propuesta:



**Figura 18. Propuesta ilustrativa de tarifas de terminación móvil operadores no preponderantes mediante *glide path* 2021-2023 [Fuente: Elaboración propia]**

Creemos que esta propuesta es la que mejor concilia y resuelve todos los aspectos que hemos identificado y está además dentro de la potestad y ámbito de actuación del Instituto, y garantiza un proceso con unos plazos razonables, una predictibilidad regulatoria necesaria y una proporcionalidad que debe observar cualquier obligación regulatoria.

Nuestra propuesta permite mantener el nuevo modelo de costos 2021-2023 intacto en cuanto a su enfoque general (salvo ciertos problemas pendientes de resolver) y es aplicado cuando realmente tiene que serlo, en el 2023, cuando el proceso de integración

de la red de radio acceso de AT&T y Telefónica está completado (y estaríamos concediendo no modelar la parte de la red de Telefónica que va a seguir en 2023 y años posteriores).

Y nuestra propuesta se alinea con las mejores prácticas internacionales en cuanto a fijación de nuevos cargos de terminación con potencial alto impacto y consecuencia de nuevos modelos de costos, mediante un *glide path* y determinación del cargo al final de periodo, no al inicio.