

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2009)21

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

09-Sep-2009

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2009)21
Unclassified

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

-- Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones --

Contribución de México

9-10 de septiembre de 2009, Santiago, Chile

El documento adjunto de México será circulado PARA SU DEBATE en la sesión IV del Foro Latino Americano de Competencia que se llevará a cabo en Chile los días 9 y 10 de septiembre del 2009.

Contacto: Sra. Hélène Chadzyska, administradora, directora del programa del LACF
Tel.: +33 (0)1 45 24 91 05; Fax: +33 (0)1 45 2496 95
Correo electrónico: helene.chadzyska@oecd.org

JT03269286

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Spanish - Or. English



**FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA
- 9 y 10 de septiembre, Santiago, Chile**

Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones --

El régimen de interconexión en las telecomunicaciones mexicanas: Resumen Ejecutivo¹

Presentado por la Comisión Federal de Competencia de México en el Foro Latinoamericano de Competencia, 10 de septiembre de 2009.

1. La presente nota analiza el régimen de interconexión en las telecomunicaciones mexicanas. En ella se identifica cómo este régimen limita la competencia entre operadores, aumenta los precios finales y restringe el crecimiento en el sector. Asimismo, presenta propuestas de políticas públicas para resolver la situación.

I. Competencia y crecimiento en los servicios de telecomunicaciones al por menor²

Desempeño del mercado

2. Los servicios móviles y de banda ancha han mostrado un fuerte incremento de su penetración, así como reducciones de precios en el tiempo. Sin embargo, en comparación con otros países de la OCDE, México muestra un crecimiento más lento y precios más altos.

3. En 2008, las tasas de penetración (suscriptores por cada 100 habitantes) para la telefonía fija, la telefonía móvil y los servicios de banda ancha ascendían a 19, 73 y 7, respectivamente. Mientras tanto, las tasas correspondientes de penetración promedio en otros países de la OCDE se ubicaron en 36, 114 y 25. México tiene además el segundo lugar más bajo en inversión por línea de acceso entre los países de la Organización, lo que deteriora todavía más su posición competitiva.

¹ Resumen de un artículo en proceso de redacción por parte de la Comisión Federal de Competencia y un grupo de expertos de la División de Competencia de la OCDE, que incluye una descripción detallada de los cálculos y las fuentes de información que se utilizan aquí.

² Las comparaciones de precios se basan en paridades de poder de compra (PPC) y los promedios de la OCDE excluyen los precios en México.

4. Entre 2006 y 2008, los precios de los servicios móviles y de banda ancha bajaron, respectivamente, 10.3 y 32.2 por ciento en términos anuales. En este mismo periodo, los precios de la telefonía fija aumentaron 5 por ciento anual. Estas reducciones de precios generaron beneficios al consumidor estimados en cerca de 4.8 miles de millones de dólares al año, equivalente a 11.4 por ciento del gasto corriente en estos servicios.

5. No obstante, los servicios de telecomunicaciones son caros en México si se les compara con otros países de la OCDE. Específicamente los precios de los servicios de telefonía fija y móvil y de banda ancha fueron, respectivamente 39, 26 y 31 por ciento mayores, respectivamente, que el precio promedio para la Organización. Los beneficios al consumidor habrían resultado incluso mayores si los precios en México hubieran sido similares a los precios promedio de la OCDE. Los beneficios potenciales adicionales se estiman del orden de 14.9 miles de millones de dólares anuales, lo que equivale a 34.6 por ciento del gasto corriente en estos servicios.

Estructura de mercado

6. Los mercados de telecomunicaciones son altamente concentrados, aunque están mostrando una tendencia a la baja. El grupo Telmex-Telcel tiene una participación de 85.6 por ciento de los servicios de línea fija, 71.8 por ciento de los servicios móviles y 68.6 por ciento de los servicios de banda ancha. En cuanto a la televisión por cable, el Grupo Televisa y Megacable representan, respectivamente, 45.7 y 21.2 por ciento del mercado. Estas participaciones de mercado son altas desde una perspectiva internacional.

7. La participación en servicios de telefonía de las empresas de TV por cable es baja, al representar sólo 1.9 por ciento de los suscriptores totales. De la misma forma, los servicios de cable que ofrecen las compañías telefónicas son también bajos. La competencia en los servicios de banda ancha es mayor, con 31.4 por ciento y 68.6 por ciento que ofrecen, respectivamente, las compañías de servicios de cable y telefonía.

8. Existen importantes barreras, tales como: la inversión necesaria para el despliegue de redes, la ausencia de desagregación de nodos locales, los requisitos de interconexión, los gastos de publicidad y promoción de marca, las tarifas de interconexión que exceden los costos, el impacto sobre las redes a favor de las más grandes y el acceso al espectro.

Márgenes de utilidad

9. Los márgenes de utilidad en México son altos si se les compara con los de otros países. En 2008, Telcel, el principal operador de telefonía móvil en México, alcanzó un margen de EBITDA³ de 64 por ciento, mientras que el margen promedio para los operadores de telefonía móvil en otros países de la OCDE era de 37.6 por ciento. Ese mismo año, Telmex, el principal operador de telefonía fija del país, registró un margen de EBITDA de 47 por ciento, mientras que el margen promedio para los nueve principales operadores de España, Canadá, Suecia, el Reino Unido, Francia y Estados Unidos era de 28 por ciento.

II. El papel de la regulación y la interconexión

10. Cada red necesita interconectarse con otras redes, pero cada red control el acceso a sus clientes y, bajo ciertas condiciones, este acceso puede utilizarse de maneras anticompetitivas. La regulación de la interconexión puede proteger contra esta posibilidad y asegurar un uso óptimo de la red para generar los impactos positivos de red que caracterizan a los servicios de telecomunicaciones.

³ Ganancias antes de intereses, impuestos, depreciación y amortización (por sus siglas en inglés).

11. Los temas relacionados con la interconexión se pueden clasificar en unidireccionales y bidireccionales. Un ejemplo de la interconexión unidireccional es el del servicio de una compañía de larga distancia que requiere tener acceso a la red local, mientras que un ejemplo de interconexión bidireccional sería el de dos operadores de telefonía móvil que requieren interconectarse entre sí.

12. Los operadores integrados verticalmente que compiten con prestadores de servicios sin este tipo de integración en el mercado descendente pueden tener incentivos para establecer las tarifas de interconexión de manera anticompetitiva. Este riesgo se reduce mediante el establecimiento de tarifas de acuerdo con los costos marginales de largo plazo, aunque los modelos de establecimiento de costos deberían utilizar metodologías prospectivas que empleen enfoques ya sea de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Los modelos más comunes son el TSLRIC⁴ y el TELRIC⁵ (ambos por sus siglas en inglés).

13. Existen tres tipos de riesgo asociados con la interconexión bidireccional. El primero reside en el problema de la doble marginalización, mientras que el segundo se refiere a cómo se puede utilizar el precio de interconexión para fines de colusión. El tercer posible problema es que las grandes redes pueden dañar a las más pequeñas al establecer precios de interconexión altos y discriminar a favor de las llamadas realizadas dentro de la red.

14. En una solución similar a la de la interconexión unidireccional, el establecimiento de tarifas en el costo marginal de largo plazo contribuye a minimizar estas medias potencialmente anticompetitivas. Existen otras normas de establecimiento de costos identificadas en la literatura económica y que pueden utilizarse para la interconexión bajo ciertas condiciones que también pueden traer consigo resultados eficientes. La regla establecimiento de precios con base en el componente eficiente (*Efficient Component Pricing*) establece las tarifas al nivel del costo marginal sumado al costo de oportunidad del operador integrado verticalmente. Sin embargo, esta regla no es de aplicación común para establecer precios de interconexión en la práctica. Por otro lado, el establecimiento de precios con base en la regla de Ramsey fija los precios al costo marginal sumado a la recuperación de los costos comunes en proporción con la elasticidad de la demanda, aunque tampoco es usual en la práctica. Algunos países han sumado un monto adicional a los cargos por interconexión móvil para incluir las externalidades en la red. Por último, también se pueden considerar las externalidades en las llamadas en el establecimiento de los precios, lo que normalmente resulta en un precio de terminación inferior al costo.

15. La discriminación entre llamadas dentro y fuera de la red puede o no ser anticompetitiva dependiendo de las condiciones del mercado. Esta práctica puede resultar eficiente, ya que contribuye a internalizar las externalidades de las llamadas y minimiza los incentivos para utilizar la terminación como instrumento de colusión. Sin embargo, también se pueden utilizar de manera anticompetitiva contra las redes de menor tamaño. Este riesgo se puede minimizar si las tarifas de terminación se establecen en el costo marginal de largo plazo.

16. Un régimen de conformidad con un convenio de compensación o pago neto nulo (conocido como *bill and keep*) también contribuye a reducir los incentivos contra la competencia, pero tiene el potencial de crear ineficiencias si los beneficios de hacer la llamada son distintos de los beneficios que obtiene la parte que recibe la llamada.

⁴ Costo marginal de largo plazo total del servicio.

⁵ Costo marginal de largo plazo total del elemento.

III. Marco regulatorio de la interconexión

Experiencia internacional

17. Aunque se observan diferencias entre países con respecto a los regímenes de interconexión, también resaltan varios elementos comunes. A continuación se presentan los principales puntos que pueden desprenderse al hacer un análisis de la experiencia internacional.

- La mayoría de los países requieren de un acceso desagregado al bucle local y México es el único país de la OCDE que no tiene este acceso en funcionamiento;
- En el contexto de la conexión bidireccional se pueden establecer tarifas por medio de negociaciones bilaterales con el regulador fungiendo como árbitro o por medio de regulación ex ante;
- Se observa el surgimiento de una tendencia hacia la regulación de las tarifas de interconexión en la telefonía móvil;
- Las tarifas de interconexión generalmente se establecen utilizando los costos marginales de largo plazo, sumando, en la generalidad de los casos, un excedente sobre el costo marginal para incluir la recuperación de costos fijos y comunes;
- También es importante mencionar la existencia de reguladores independientes y de instituciones y un sistema legal eficientes.

El marco regulatorio en México

18. La Ley Federal de Telecomunicaciones establece la obligación de realizar la interconexión de forma no discriminatoria y recíproca. La interconexión se deja a la libre negociación entre las redes, con intervención de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) en caso de que las partes no logren llegar a un acuerdo. La tarifa actual de interconexión fija de 0.8 centavos de dólar por minuto se aplica al tráfico local en el caso en el que el tráfico asimétrico exceda 15 por ciento. De no ser así, se mantiene un régimen de pago neto nulo (*bill and keep*). Por su parte, la tarifa de interconexión móvil se fijó entre los operadores a 1.21 pesos por minuto. En 2008, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) estableció un precio de 0.54 pesos con base en un modelo de determinación de costos, aunque la tarifa no se ha aplicado debido a procedimientos judiciales en curso.

19. La Cofetel y la SCT tienen capacidad de regular la interconexión si se declara que una empresa es el proveedor dominante. Las tarifas reguladas deberán cubrir el costo marginal de largo plazo. En la actualidad no se ha determinado la existencia de un operador dominante, pues el tema se encuentra en litigio desde 1997.

20. El contrato de concesión de Telmex requiere que cumpla ciertas obligaciones de cobertura y regula sus precios para el servicio de telefonía local, mientras que todos los demás precios no están sujetos a regulación alguna. Este operador no ha sido obligado a ofrecer desagregación del bucle local y el único prestador del servicio de telefonía de banda ancha. Aunque la Cofetel estableció disposiciones en 2009 para que Telmex ofreciera desagregación del bucle local, el tema se encuentra bajo revisión judicial.

IV. Condiciones de interconexión

Tarifas

21. En México no se considera que las tarifas de interconexión fijas sean un problema en el renglón de la competencia. El pago neto nulo (bill and keep) se mantiene a menos que el tráfico asimétrico exceda 15 por ciento y las tarifas han sido reguladas por la Cofetel con base en un modelo de costos marginales de largo plazo. Por lo anterior, esta sección trata principalmente con la tarifa de interconexión en el mercado móvil.

22. El régimen actual con base en el que la parte que llama paga ofrece incentivos para que los operadores de telefonía móvil establezcan tarifas de interconexión altas. No obstante lo anterior, las tarifas de interconexión han disminuido desde 2004, aunque siguen siendo altas en comparación con otros países que aplican el régimen de el que llama paga. En 2008, México registró el cuarto lugar más alto de entre 22 países de la OCDE con regímenes de el que llama paga. La tarifa en México ascendía a 15.5 centavos de dólar por minuto (cpm), mientras que el promedio para estos países fue de 10.5 cpm. En México se presenta un problema adicional, pues el cobro se redondea al minuto siguiente, mientras que en la mayoría de los demás países se cobra por segundo.

23. La tarifa de terminación en el sistema móvil mexicano es más alta de lo que establecen las estimaciones de costos derivadas de los estudios de costo marginal de largo plazo basados en resultados provenientes del modelo de la SCT y otros. De hecho, la tarifa actual es cerca de tres veces mayor que los costos.

24. La evidencia anterior apunta a que la falta de regulación en México ha resultado en tasas de terminación que superan a los costos. Los reguladores en otros países que enfrentan resultados similares aumentaron la regulación de la tarifa de terminación móvil. La Comisión Europea ha recomendado regular la terminación móvil con base en los costos marginales de largo plazo, estimando que esta metodología reduce las tarifas en cerca de 70 por ciento.

Discriminación a favor del tráfico en la red

25. Los operadores del servicio móvil ofrecen servicios de pre y post pago, y 92 por ciento de los usuarios en México emplean el de prepago. Sin embargo, los usuarios de postpago utilizan los servicios móviles con mayor intensidad, representando una mayor proporción de los mismos. La discriminación a favor de las llamadas en la red es una práctica común entre todos los prestadores de servicios de telefonía móvil en México.

La interconexión como instrumento anticompetitivo

26. Los operadores fijos más pequeños (como Axtel, Avantel y Alestra) han reclamado acerca del costo excesivo y anticompetitivo de las tarifas de interconexión. Argumentan que las tarifas en la red que son inferiores a la tarifa de interconexión móvil comprueban que la tarifa es anticompetitiva y funge como subsidio. El tema gana relevancia debido a la entrada de nuevos operadores de TV por cable.

27. Asimismo, Telefónica Móviles presentó una queja ante la Comisión de Competencia, argumentando que Telcel aplica trato discriminatorio de las llamadas en la red y fuera de ella. Asimismo, afirman que los precios en la red inferiores al de la tarifa de interconexión móvil son dañinos para Telefónica. Al parecer Telefónica busca resolver este problema llevando a Telcel a incrementar sus precios en la red, no haciendo que reduzca su tarifa de interconexión móvil.

28. Una regulación que eliminara el trato discriminatorio entre el tráfico dentro y fuera de la red requiriendo que el operador preexistente aumentara sus precios en la red sin alterar la tarifa de interconexión móvil sería la peor solución posible. Esto sería equivalente a utilizar la regulación para poner en práctica un acuerdo de colusión entre operadores de servicios móviles.

29. El marco regulatorio de la interconexión en México ha enfrentado muchos problemas de implementación, incluyendo los siguientes:

- Al no ser públicos, los convenios pueden ser acuerdos discriminatorios que impidan una interconexión eficiente y favorezcan a ciertas redes;
- La interconexión se ofrece en puntos que no son técnicamente eficientes;
- La implementación ineficaz de procedimientos de dominio debido a los grandes rezagos en el aspecto jurídico;
- La imposición de condiciones de interconexión inadecuadas por parte de Telmex a otros operadores;
- Falta de ejecución de las sanciones por violaciones a la regulación sobre interconexión;
- La existencia de regímenes regulatorios sobrepuestos entre Cofetel y SCT; y
- La incapacidad de Cofetel para resolver disputas relacionadas con la interconexión en el plazo de 60 días.

V. Impacto de las altas tarifas de interconexión sobre el consumidor final

30. Los mercados mexicanos de telecomunicaciones muestran ineficiencias en términos de los precios y la penetración de los servicios, y la falta de competencia es la razón central de ello. Con respecto a la interconexión unidireccional, los altos precios de las líneas concesionadas especializadas es un problema de grandes dimensiones. La situación podría mejorar con la incorporación de la red de la CFE para la prestación de estos servicios. En lo que respecta al acceso bidireccional, el excesivo nivel de la tarifa de terminación es un problema crucial, que resulta en precios más altos fuera de la red. La literatura económica predice esta situación, especialmente en los países con régimen de el que llama paga. Una alta concentración del mercado móvil implica que, dadas las altas tarifas de terminación móvil, los usuarios pagan mayores precios.

31. Esta inferencia se fortalece con la evidencia de los altos precios y márgenes de utilidad que se registran en el sector móvil. El impacto sobre los precios de una tarifa de interconexión móvil alta puede ser significativo. Por ejemplo, al utilizar una canasta de servicios de telecomunicaciones prestador en la OCDE, entre 22 y 26 por ciento de las llamadas de usuarios de telefonía móvil se realizan a clientes de otras redes y entre 19 y 31 por ciento de las llamadas de líneas fijas se realizan a clientes de telefonía móvil. Un análisis de correlación entre países de la OCDE indica que una reducción de 1 por ciento en la tarifa de interconexión móvil resulta en una disminución de 0.69 y 0.26 por ciento, respectivamente, en el precio promedio final de los servicios de telefonía móvil y fija.

32. El establecimiento de una tarifa de interconexión móvil en México (donde es de 15.5 centavos de dólar por minuto) al nivel del promedio de los países de la OCDE con regímenes del que llama paga (10.5 centavos de dólar por minuto) traería consigo una reducción de 32.3 por ciento. Con ello, los precios de la telefonía móvil y fija se reducirían en 22.4 y 8.5 por ciento respectivamente. Se estima que el ahorro

resultante para el consumidor representaría, respectivamente, 25.6 y 8.5 por ciento del gasto en telefonía móvil y fija.

33. Esta situación resulta en subsidios de las redes de telefonía fija a las de telefonía móvil, además de deteriorar la competitividad de las primeras, que se ven afectadas adicionalmente por la entrada de los operadores de TV por cable al mercado de servicios fijos. Los subsidios se pueden utilizar como mecanismo de arbitraje regulatorio entre Telmex y Telcel, dado que pertenecen al mismo grupo económico. Un incremento en la tarifa de terminación móvil aumenta los precios de la telefonía fija (desde la que se llama a clientes de telefonía móvil) sin violar el régimen de precio máximo para los servicios locales bajo el que opera Telmex, ya que el ingreso adicional se transfiere a los operadores de telefonía móvil (en su mayor parte Telcel). Este argumento se refuerza debido a que los servicios locales tienden a tener una baja elasticidad precio de la demanda, lo que significa que los suscriptores de Telmex no reducen su demanda proporcionalmente.

34. De la misma forma, la discriminación que favorece a las llamadas dentro de la red no puede considerarse anticompetitiva en sí misma, aunque una tarifa de terminación móvil superior a los costos contribuye a facilitar esta discriminación como instrumento para aumentar los costos de los rivales. Esto resulta especialmente problemático dada la oportunidad única para el ingreso de nuevos participantes con las próximas asignaciones de espectro. Si las condiciones de interconexión no son competitivas, es poco probable que los nuevos prestadores de servicios tengan éxito, incluso si el proceso de asignación es competitivo.

32. Una política que reduzca las tarifas de terminación móvil a niveles competitivos disminuiría los precios de la telefonía móvil al por menor, aumentando la penetración de los servicios de telefonía móvil y fija. En el corto plazo bajarían los precios del servicio fuera de la red. Por su parte, en el mediano y largo plazo eliminaría las restricciones competitivas entre las redes y fomentaría menores precios y la expansión eficiente de la oferta.

33. Por último, resulta necesario fortalecer las condiciones de interconexión con las redes establecidas (fijas y móviles) en términos de oportunidad y eficiencia técnica. De la misma forma, también es necesario fortalecer el marco regulatorio para garantizar que los operadores no retrasen la interconexión y la utilicen como instrumento para aumentar los costos de sus rivales.

VI. Recomendaciones

34. La competitividad de las telecomunicaciones mexicanas puede mejorar mediante políticas que mejoren a su vez la eficiencia de los servicios de interconexión. La meta podría lograrse mediante los siguientes pasos: i) Fortalecer la independencia de la Cofetel y sus facultades de sanción y ejecución; ii) Otorgar poderes explícitos a Cofetel para que declare cuellos de botella y mecanismos esenciales y establecer condiciones de acceso para estos mecanismos; iii) Establecer en la ley que las tarifas de interconexión y las asociadas con el acceso desagregado a las redes estén reguladas con base en los costos marginales de largo plazo.