



Comentarios y sugerencias a la Consulta Pública referente a la definición de los modelos de costos para los servicios de interconexión sometidos a la Cofetel por Telecom Cide

Julio 16, 2009

El objetivo del presente texto es ofrecer algunas consideraciones y comentarios al texto de la “Resolución por la que el pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para llevar a cabo el proceso de consulta pública tendiente a definir los modelos de costos para los servicios de interconexión”, en el contexto de resolver desacuerdos entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones respecto a servicios de interconexión. Este texto ha sido preparado por Telecom Cide.

Introducción

La interconexión es la palanca regulatoria más importante de transferencia de valor en el sector de las telecomunicaciones. La interconexión, sin embargo, está formada por un conjunto de reglas que deben seguir los operadores en el mercado. Dentro de estas reglas, la tarifa de interconexión es tan sólo uno de los aspectos que deben considerarse. Entendemos y aplaudimos la iniciativa de la Cofetel de buscar mayor transparencia en su actuación referente a la fijación de las tarifas de interconexión en los casos que existe conflicto, **pero queremos enfatizar que el trabajo no está completo sino hasta que el conjunto de reglas que regulan todo el proceso de interconexión exista y pueda hacerse cumplir por todos los concesionarios.** La Cofetel tiene que garantizar que **no existen barreras ocultas** que impiden la rápida interconexión bajo condiciones de igualdad para todos los concesionarios.

Ahora bien, con respecto a la materia de cálculo de costos de interconexión, entendemos que la Cofetel ha hecho una revisión de las diferentes metodologías existentes, tanto en la práctica como en la teoría. Derivan de ello un árbol que abre las diferentes posibilidades (enfoque, asignación, método de estimación, diseño de la red), las explican, mostrando sus ventajas y desventajas, y las someten a consulta pública. Es importante resaltar que en la revisión de la literatura se ha omitido la resolución publicada por la FCC en noviembre de 2008, donde hacen un análisis retrospectivo de la metodología de costos incrementales de largo plazo, evalúan sus deficiencias y proponen una nueva

metodología¹ (ver página 5 del presente texto).

Aunque existen ejemplos internacionales para prácticamente todas las metodologías, creemos que la experiencia internacional y el mismo espíritu de la Ley Federal de Telecomunicaciones apuntan a una **metodología basada en los costos incrementales de largo plazo**. Adoptar una metodología diferente no sería consistente con el buscar contar con una regulación de punta en materia de telecomunicaciones. Esto es necesario no sólo para aumentar la credibilidad (a nivel nacional e internacional) de nuestras instituciones sino que además tendría efectos positivos en la atracción de inversión. Éste es un primer paso en la búsqueda de un mercado más eficiente y competitivo.

Aunado a lo anterior, existen centenas de estudios económicos que demuestran que, desde el punto de vista de eficiencia, la utilización de alguna versión de costos incrementales de largo plazo es la mejor metodología disponible. El número de países que la adoptado es significativo y creciente. Basta con ver que Estados Unidos, Canadá, los diferentes países de la Unión Europea, e inclusive varios países latinoamericanos (Chile, Colombia, e inclusive, con adaptaciones, en Brasil) la utilizan en una de sus diversas variantes. Prácticamente todas las nuevas leyes de telecomunicaciones que se han promulgado en la última década (son de notar todas aquellas en Europa del Este, África, los países árabes y el sudeste asiático) incluyen el concepto de “costo incremental de largo plazo”. Por tanto, creemos que México no puede adoptar una metodología diferente: **un enfoque económico, asignando costos incrementales de largo plazo, a través de estimar los costos de manera “bottom-up”, sobre una la red hipotéticamente más eficiente utilizando la última tecnología disponible. Asimismo, México deberá migrar hacia modelos de punta (en línea con lo recientemente propuesto por la FCC), buscando evitar las deficiencias del modelo basado en costos incrementales de largo plazo**. El resto de las opciones presentadas son un buen compendio, pero la teoría económica muestra que no cumplen con el objetivo de eficiencia.

Puntos sometidos a consideración de la Cofetel

- **Apego a la realidad:** En especial en un inicio, es fundamental que la metodología refleje lo más cercanamente posible la realidad. Por lo tanto, haría sentido que se migrara de tarifas basadas en costos incrementales de largo plazo utilizando un diseño de red lo más aproximado al existente a un diseño basado en la arquitectura más eficiente (“scorched earth”). Esto daría incentivos y tiempo de adecuación a las empresas existentes.
- **Consideración de los costos comunes:** Aunque los costos comunes no pueden ser ignorados, deberán ser llevados al mínimo aceptable. Su asignación podría

¹ FCC, 5 de noviembre de 2008, “Order on remand and report and order and further notice of proposed rulemaking”; Capítulo V. “Reform of intercarrier compensation”

hacerse utilizando una metodología de “costos evitados” (Faulhaber², 1975) para empresas que producen varios bienes, calculando el valor de los costos comunes con y sin la producción del bien en cuestión.

- **Cálculo del costo de capital:** Para el cálculo del costo de capital, enfatizamos tres puntos:
 - Deberá utilizarse la metodología de CAPM, que es la más aceptada en la literatura financiera. La Cofetel podrá referenciarse con “la Biblia” en el tema (Copeland et al, 2000)³
 - Para evitar desacuerdos en este punto, que siempre resulta controversial, el cálculo deberá ser realizado por un tercero con amplias credenciales en el asunto; en caso de dificultades, puede arbitrarse con tres opiniones independientes⁴
 - El costo de capital debe calcularse sobre la estructura real de deuda-capital de la empresa y no sobre lo que es teóricamente más eficiente. El regulador debe partir del supuesto que la razón existente deuda-capital es la más eficiente.

- **Método de anualidades:** Asimismo, debe evitarse el “método de anualidades” para la valuación financiera. Si éste fuera el más adecuado, ¿por qué diferentes países acaban implementando diferentes ajustes (como bien lo señala la Cofetel en su escrito)? La práctica más aceptada es la de “flujos de efectivo descontados” (Copeland et al, 2000).

- **Tarifas simétricas:** Las tarifas de interconexión deben de ser simétricas entre redes prestando los mismos servicios (fijo con fijo, móvil con móvil):
 - Se eliminan enormes oportunidades de arbitraje (la más notoria siendo los “sumideros de tráfico” de conexión a internet, donde el tráfico básicamente se torna unidireccional)
 - Se genera un sistema más sencillo de aplicar, entender, regular y verificar; los costos sólo son calculados una vez (no es necesario hacerlo empresa por empresa)
 - Genera incentivos a disminuir los costos; aquellas empresas cuyos costos son menores que la tarifa (que se supone que es económicamente eficiente y por lo tanto no genera rentas económicas) está generando rentas por encima de su costo de capital
 - Tarifas asimétricas generan una transferencia de recursos del operador con menores costos al operador con mayores costos

² Faulhaber, 1975, “Cross-subsidization: pricing in public enterprises”,

³ Copeland, T, T. Koller, J. Murrin (McKinsey & Company, Inc.), 2000, *Valuation: Measuring and Managing the Value of Companies*, 3a edición, John Wiley & Sons., Inc.

⁴ Este proceso ya ha sido utilizado anteriormente por la Cofetel. Un externo es contratado por la empresa(s) en cuestión, otro por la Cofetel y el tercero de mutuo acuerdo

- **Convergencia de tarifas:** Las tarifas de interconexión deben convergir a una tarifa única simétrica, independiente de si la red presta el servicio móvil o el servicio fijo
 - La información disponible muestra que los costos de ambas tecnologías tienden no sólo a disminuir sino a convergir en el mediano plazo
 - El modelo de ingresos de telefonía móvil⁵ no está apegado a costos por servicio sino a la combinación que ha maximizado en un inicio el crecimiento acelerado de la planta (basado en un principio en la disminución al máximo de las barreras de entrada al cliente). Conforme el crecimiento vaya desacelerándose, será necesario rebalancear la ecuación

- **Tarifas positivas:** Las tarifas tienen que ser diferentes de cero. Un sistema de “bill and keep” (también a veces llamado de “biller keeps all”), basado en el concepto que cada empresa paga a la otra en especie, aunque sencillo y fácil de implementar, puede generar incentivos no adecuados y prácticas mercadológicas no eficientes (la red receptora pierde el incentivo de recibir el tráfico y por lo tanto puede degradarlo, la red originadora tiene el incentivo de enviar el máximo de tráfico a la otra red; esto ha sido llamado de “hot potato” en la interconexión de redes de internet).

- **Definición explícita de la metodología para todos los elementos:** La Cofetel considera diferentes servicios de interconexión (conducción de tráfico, enlaces de transmisión, puertos de acceso, señalización, ubicación, compartición de infraestructura, servicios auxiliares conexos, acceso a servicios).
 - No queda claro exactamente cómo la Cofetel está pensando en aplicar la metodología para cada uno de ellos. La metodología sería de aplicación directa para la “conducción de tráfico” pero no es inferible cómo sería aplicada a los demás, especialmente a “compartición de infraestructura”, “servicios auxiliares conexos”, “ubicación” y “acceso a servicios”
 - Sugerimos observar la experiencia en Estados Unidos, que claramente definió la metodología para todos los elementos (“UNE”: “unbundled network element”)
 - Sugerimos que esto sea estudiado y sometido explícitamente a consulta pública
 - Adicionalmente, sugerimos que el elemento de “conducción de tráfico” sea bien definido y desagregado (originación, terminación, transporte entre centrales, servicio de transporte interurbano, etc.). Estos elementos ya existen hoy y han causado desacuerdos que han sido llevados a la Cofetel.

- **Definición de un plan plurianual:** Las tarifas y los modelos de costos no pueden ser recalculados año tras año. Sugerimos que la Cofetel actúe con una visión de largo plazo, calculando los costos de manera prospectivo aplicables a varios años hacia el futuro, y dé así certidumbre al mercado.

⁵ Las empresas tienden a ver el “valor” del cliente como la suma de tres conceptos: venta del teléfono e activación, tráfico de salida (incluyendo datos y mensajes cortos) y tráfico de entrada

- **Definición de un plan de transición:** Bajo el entendimiento de que actualmente las tarifas de interconexión probablemente no están alineadas con los costos de las empresas, en aras de no causar desajustes importantes en el corto plazo, sugerimos que una vez calculado el costo, la Cofetel implemente planes de transición a lo largo de períodos de tiempo que permitan a las empresas ajustarse a los cambios estipulados por la Cofetel.

- **Migración al modelo de cálculo de punta:** En noviembre de 2008, la FCC emitió nuevos lineamientos para la fijación de las tarifas de interconexión:
 - Reconoció varios defectos de la metodología por ellos desarrollada (TELRIC)
 - Ha decidido abandonar lo que hasta hoy es considerado como lo “más eficiente económicamente”: es un cambio de paradigma, ya que acepta básicamente acepta que cometió un error en la implementación del Telecom Act de 1996
 - Hace una crítica exhaustiva de los problemas de la metodología TELRIC, enfatizando que ha llevado no sólo al aprovechamiento de oportunidades de arbitraje regulatorio, sino a **tarifas sustancialmente arriba de costos**
 - Sugerimos que la Cofetel entienda con el máximo detalle cuál es la visión de la FCC, analice qué fue lo que argumentan que no funcionó y por qué se están sobreestimando los costos, y qué tipo de problemas pudieran evitarse utilizando una versión modificada de los “costos incrementales de largo plazo”
 - **En caso de que la argumentación de la FCC sea adecuada para los objetivos de la Cofetel, empiece a generar resultados positivos y tenga aplicabilidad para la situación del mercado mexicano, sugerimos que esta metodología sea al menos considerada en el mediano plazo.**

- **Externalidad de red:** Consideramos que sería un error grave el considerar un cargo adicional en las tarifas de interconexión, argumentando que los clientes deben pagar por el concepto de “externalidad de red” para cumplir con los objetivos de inclusión y aumento de cobertura del PND:
 - Es ineficiente desde el punto de vista económico
 - No existe una metodología adecuada para la estimación de las externalidades de red
 - Es poco transparente: no existen mecanismos para garantizar que el subsidio efectivamente es utilizado para aumentar el número de usuarios (efectivamente, crear externalidades de red)
 - Es probablemente redundante con las reacciones de los diversos agentes, los cuales probablemente estén enfocados en generar externalidades de red y apropiarse de al menos una fracción
 - Distorsiona los planes de inversión

- Impone un “impuesto” tanto a los usuarios actuales como a la planta productiva del país (las telecomunicaciones son un bien intermedio que se refleja en la productividad de México)
- Puede convertirse en un “subsidio inverso”, en donde operadores de menor tamaño subsidian a los operadores de mayor tamaño
- Está basado en un concepto que, aunque teóricamente correcto, tiene un valor muy bajo para quien lo estaría pagando (las externalidades de red disminuyen sustancialmente conforma la planta aumenta: es un factor de orden $1/n^2$ (es una función del número de *links* posibles en una red)
- La inclusión digital es un deber del Estado para aumentar la justicia y cohesión social, mejorando el nivel de vida de toda la población simultáneamente. Es, por tanto, un objetivo con enormes externalidades positivas en su más amplio sentido. Siendo así, debería de ser objeto de subsidios a nivel del presupuesto general de la Nación.