

Comentarios que presenta la Dra. Ma. Elena Estavillo Flores, profesora del ITAM¹ y presidenta de AEQUUM-Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo, dentro del proceso de consulta pública convocado por la Comisión Federal de Telecomunicaciones, (COFETEL) respecto de la “Metodología de costos que se debe considerar en los Modelos de Costos”:

A continuación se presentan comentarios a los puntos señalados en el Resolutivo Primero de la resolución de la COFETEL donde se emiten los lineamientos para llevar a cabo el proceso de consulta pública sobre el modelo de costos (la Resolución). Las opiniones que se expresan no se relacionan en sentido alguno sobre lo señalado en los Considerandos Primero a Tercero de la Resolución, sino que se refieren en todo momento a lo que, en la experiencia de quien suscribe, consisten las mejores prácticas en la construcción de modelos de costos para operadores de telecomunicaciones que son considerados operadores principales, que controlan recursos esenciales o bien que cuentan con poder sustancial de mercado.

A Enfoque de Metodología de Costos (contable versus económico)

Para el cálculo de los costos de cada servicio, función o elemento, debe utilizarse los costos económicos y no los contables.

El uso de costos contables ha sido criticado porque los criterios que sustentan los libros contables no coinciden necesariamente con la necesidad de llegar a estimaciones de los costos que reflejen las verdaderas necesidades de inversión para producir cierto servicio. Además, en los hechos el acceso a la información contable es complicado, más aún si se pretende disponer de información auditada, exacta y comparable con la de otros operadores.

Por otro lado, los costos contables reflejan las decisiones históricas de las empresas, de manera que reflejan todas las ineficiencias operativas y organizativas que resulten de las decisiones tomadas en el pasado por el operador. El operador principal, con poder sustancial o que controla recursos esenciales no enfrenta los incentivos adecuados para tener una operación eficiente, de manera que resulta muy importante usar una metodología de costos que genere los incentivos necesarios para que las empresas a través del tiempo ajusten sus costos a los de una empresa eficiente.

Como referencia, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) considera estos aspectos y propone ciertos criterios para valorar en cuáles condiciones

¹ Las opiniones que aquí se presentan no representan de manera alguna la posición del ITAM, sino los puntos de vista personales de la que suscribe, con base en su propia experiencia profesional.

puede llegar a ser adecuado utilizar costos históricos²:

“Los costos históricos pueden usarse cuando:

- i. Los activos no tienen un valor significativo.*
- ii. Los activos no están sujetos a variaciones significativas en precios.*
- iii. No existe cambio tecnológico asociado a los activos o el cambio no es significativo ...”*

Puede observarse que ninguno de estos puntos es característico de la industria de las telecomunicaciones y, por tanto, no se justifica el uso de costos históricos.

Adicionalmente, la UIT menciona³:

“Si las Agencias Reguladores deciden usar modelos con costos contables para fijar precios mayoristas, entonces los costos de referencia no toman en cuenta los cambios tecnológicos y el perfeccionamiento de los procesos de producción.”

En cambio, el enfoque basado en costos económicos mide el menor costo posible para producir el servicio, pues refleja las inversiones necesarias tomando en cuenta la mejor tecnología disponible, los mejores métodos de producción, etc., esto en vez de registrar los costos históricos efectivamente desembolsados en el pasado. Este enfoque permite hacer una buena aproximación de los costos que enfrentaría un operador bajo una estructura de mercado en competencia, al proveer el servicio de interconexión a otro operador.

Para Laffont y Tirole (2000) este enfoque es el medio más eficiente para determinar el impacto de la interconexión del nuevo operador sobre el costo del servicio del operador establecido porque tiene el mérito de estimar los costos que se encontrarían en un mercado competitivo y al mismo tiempo se podría compensar a los operadores que ofrecen el servicio.⁴

En 1994, OFCOM (Regulador de la industria de las telecomunicaciones en el Reino

² Traducción del original en inglés de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2009): “Regulatory Accounting Guide”, p.18.

“Historical cost can be used when:

- i. The assets do not have significant value,*
- ii. The assets are not subjected to significant price variations,*
- iii. There is no technological change associated to the asset or the change is not significant,”*

³ Traducción del original en inglés: Ibid., p. 24.

“if NRAs decide to use HCA [Historical Cost Accounting] models to set wholesale prices, the reference costs do not take into account the technological changes and the improvement in the production process.”

⁴ Laffont, J. y J. Tirole (2000), *Competition in Telecommunications*, The MIT Press, capítulo 4.

Unido), ante las críticas, eliminó el enfoque de costos históricos que había implementado desde 1985 para utilizar posteriormente un enfoque de costos económicos.

Por tanto, el enfoque de costos económicos es la política regulatoria que mejor se dirige a incentivar que las empresas minimicen sus costos (eficiencia productiva), así como asegurar que los precios los reflejen de manera justa (eficiencia distributiva) y que los recursos productivos se apliquen a los usos más productivos (eficiencia asignativa).

Este enfoque de costos económicos es el más utilizado actualmente porque se considera que en comparación con el de costos contables, contribuye a un régimen de interconexión más eficiente.

2. Asignación de costos

Partiendo del enfoque de costos económicos, es recomendable utilizar la metodología de costo incremental de largo plazo (CILP) debido a varias razones: la industria de las telecomunicaciones es muy sensible a innovaciones y cambios tecnológicos, que no se observan en el corto plazo; una parte significativa de los costos de las redes de telecomunicaciones es fija, por lo que en el corto plazo no se reflejaría en el costo incremental; y porque es común que la demanda de servicios que enfrentan los operadores crezca aceleradamente a lo largo del tiempo.

De acuerdo con OFCOM, el uso del Costo Marginal de Corto Plazo (CMCP) implica varias dificultades, entre las cuales se encuentra la de elegir un nivel de demanda adecuado dada su gran variabilidad para un momento dado, respecto de la capacidad instalada. Un nivel de demanda relativamente bajo, daría lugar a un CMCP que pudiera no cubrir el costo variable promedio, con lo cual el operador no recuperaría las inversiones hechas eficientemente.

En contraste, la metodología CILP no presenta ninguna de las dificultades mencionadas, además de generar señales de precios razonablemente eficientes que reflejan el costo de los recursos consumidos.⁵

La metodología de CILP para su aplicación en las telecomunicaciones fue desarrollada por la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de los Estados Unidos. El uso de tarifas basadas en los costos prospectivos incrementales de largo plazo está vigente en la actualidad en países como Australia, Canadá, Hong Kong y Chile, entre otros. El uso de los costos incrementales de largo plazo y sus

⁵ OFCOM (2002): "Network Common Costs".

variantes (Costo Incremental Promedio de Largo Plazo y Costo Incremental Total Promedio de Largo Plazo) es considerado en el contexto internacional, entre las mejores prácticas para determinar las tarifas de interconexión.

En el caso europeo, desde la publicación de la Directiva 97/33/EC (Directiva de interconexión) y posteriormente en la Recomendación 98/195/EC, se propuso la utilización de la metodología CILP para determinar las tarifas de interconexión.

Siguiendo dicha Directiva, las autoridades regulatorias de diversos países europeos han utilizado el CILP para definir tarifas de interconexión, como es caso de Austria con el operador “Telekom”, Dinamarca con el operador “TDC”, Alemania con el operador “Deutsche Telekom”, Irlanda con el operador “Eircom”, y en el Reino Unido con el operador “BT”.⁶

En Asia también se ha utilizado dicha metodología: Malasia y Corea del Sur regularon las tarifas de interconexión móviles con un modelo CILP, mientras que Japón aplicó el modelo al operador “NTT”.

En el caso europeo, la Comisión Europea refrendó sus recomendaciones en el año 2008 respecto de la directiva de “redes y servicios de comunicaciones electrónicas” publicada en 2002. Particularmente menciona: “*Se recomienda que la evaluación de la eficiencia de los costes se base en... la utilización de un modelo... que emplee los costes incrementales prospectivos a largo plazo (LRIC) como metodología de costes pertinente.*”⁷

Por otra parte, el grupo europeo de autoridades regulatorias en materia de telecomunicaciones (*Independent Regulators Group, IRG*) coincidió con la visión de la Comisión Europea respecto de la aplicación del CILP, afirmando que este enfoque de asignación de costos es el que produce los resultados que mejor reflejan las tarifas de interconexión que ocurrirían en un ambiente competitivo.⁸

Dentro de los modelos de CILP, el de Costo Incremental Total Promedio de Largo Plazo (CITPLP) genera costos eficientes que corresponden a una situación donde las economías de alcance se distribuyen entre todos los servicios producidos, razón por la cual incorporan una parte proporcional de los costos comunes y compartidos.

En el caso del Costo Incremental Promedio de Largo Plazo (CIPLP), todas las economías de alcance se asignan al servicio de interconexión, de manera que el

⁶ Fuente: OFCOM (2002): “The use of Long Run Incremental Cost (LRIC) as a costing methodology in regulation”.

⁷ Comisión Europea (2009): “Recomendación de la Comisión sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE”, L 124/70.

⁸ IRG (2000): “Principles of implementation and best practice regarding FL-LRIC”, pp. 2.

costo resultante es menor, pero en contraparte el costo del servicio final y otros servicios intermedios producidos en la misma red se incrementa, de manera que se podría generar cierta distorsión en los precios relativos de los servicios. En una situación donde existe competencia en el servicio final y el resto de servicios producidos por la red, la distorsión generada por el empleo de CIPLP debería minimizarse.

Dado que en los mercados finales de telecomunicaciones en México no exhiben características de suficiente competencia, se considera mejor el empleo del CITPLP.

C. Método de estimación de costos

La metodología “top-down” parte de un enfoque contable utilizando los datos financieros de la empresa, mientras la metodología “bottom-up” desarrolla un modelo de costos con un enfoque económico a partir de la demanda esperada y volúmenes de tráfico suponiendo la construcción eficiente de una red; es decir, se desarrolla o simula la estructura de la red de un operador de telecomunicaciones que refleja las inversiones y decisiones que haría una empresa eficiente.

De acuerdo con la Comisión Europea: *“Se recomienda que la evaluación de la eficiencia de los costes se base en costes corrientes y en la utilización de un modelo ascendente [bottom-up]...”*.⁹

Además del caso europeo, el modelo bottom-up ha sido utilizado en Estados Unidos por la FCC y en países africanos aplicado por el Banco Mundial, entre otros casos.¹⁰

Así, el método mayormente aceptado por los reguladores en el mundo es el de costos prospectivos utilizando modelos “bottom-up”. Entre las fortalezas que tienen este tipo de modelos se pueden destacar las siguientes:

- Se basan en costos eficientes de operaciones reales de telecomunicaciones en el mundo.
- Proveen una interpretación real de los costos que enfrentaría un nuevo entrante en el mercado.

⁹ Comisión Europea, *Ibid.* El concepto de costos corrientes es equivalente al de costos económicos.

¹⁰ Fuente: UIT, *Op. cit.*, p. 33.

- Requiere de mínima información y cooperación por parte de los operadores, lo que reduce el problema de la asimetría de la información entre regulador y regulados. Únicamente se requiere información básica de su red.
- Evita los problemas asociados con la confidencialidad de la información.

Por su parte, un modelo top-down puede ser más sencillo y rápido en su aplicación, además de capturar todas las categorías de costos. Sin embargo, en la práctica puede resultar complicado que el regulador tenga acceso a esta información de los operadores. Además, la información recopilada puede reflejar decisiones ineficientes, se requiere un alto grado de confidencialidad y enfatiza el problema de asimetría en la información, en detrimento del regulador.

Dentro del modelo “bottom-up” tanto el enfoque “scorched-earth” como el “scorched-node” corresponden a los costos de una red operada eficientemente.

El enfoque “scorched-earth” define una red en su máximo nivel de eficiencia desde un punto de vista estrictamente teórico, construyendo desde cero una red de telecomunicaciones como si se tratara de un nuevo entrante, basándose en la localización de los clientes y la proyección de la demanda por el servicio y suponiendo que la localización de los nodos no es fija.

Por su parte, el enfoque “scorched-node” supone que la localización de los nodos de la red ya está determinada y que el operador puede escoger la mejor tecnología para configurar la red alrededor de esos nodos. El enfoque “scorched-node” es comúnmente utilizado por reguladores en Australia, Nueva Zelanda, los Estados Unidos, el Reino Unido, Austria, Suiza, Dinamarca, Holanda e Irlanda.

Las tarifas bajo el enfoque “scorched-earth” siempre son menores a las tarifas estimadas a través del método “scorched-node”, ya que el primero elimina todas las ineficiencias atribuibles a una red construida con anterioridad.

En contraste, las tarifas basadas en el enfoque “diseño de la red actual” son mayores tanto a las estimaciones bajo el enfoque “scorched-earth” como “scorched-node”, debido a que las primeras incorporan los costos hundidos de la red del operador ya establecido, que trasladan a las tarifas el despliegue ineficiente de infraestructura y diversas otras ineficiencias incurridas en el pasado.

Las tarifas basadas en el enfoque de “diseño de la red actual” se traducen en una situación en la que los operadores entrantes deben pagar más que los costos eficientes por tener acceso a servicios intermedios, lo cual reduce la entrada de nuevos competidores al mercado.

Por tanto, lo recomendable es utilizar un enfoque “scortched-earth” o “scortched node” en vez del “diseño de la red actual” por varias razones: en primer lugar, se trata de evitar que en el componente de la tarifa de interconexión se contabilicen costos históricos y por lo tanto, ineficiencias que se trasladen a otros operadores. En segundo lugar, al determinar un costo eficiente, se generan incentivos para que el operador establecido incorpore mejoras tecnológicas, organizacionales u otras, para reducir sus costos. Asimismo, como ya se mencionó, se establecen condiciones favorables a la entrada de nuevos operadores al mercado.

D. Valuación financiera

No existe una respuesta teórica para fijar la tasa de retorno del capital de manera exacta, de manera que en este caso se debe escoger la que presente menores desventajas.

La metodología Costo de Capital Promedio Ponderado (CCPP) es la mayormente aceptada para calcular los costos del capital, ya que es reconocida por la comunidad financiera e industrial y usada por numerosos reguladores, tal y como lo observa el IRG:

“IRG reconoce que WACC [CCPP] es una metodología ampliamente aceptada para calcular los costos del capital.”¹¹

Para calcular el componente del costo del capital accionario incluido en la metodología del CCPP los modelos mayormente utilizados son “Capital Asset Pricing Model” (CAPM), “Dividend Growth Model” (DGM), “Arbitrage Pricing Theory” (APT) y “Fama and French Model” (FFM).

Todos estos modelos (y otros) comparten un supuesto común respecto de la forma en que los inversionistas toman sus decisiones financieras: se asume que los inversionistas son capaces de reducir el riesgo total manteniendo diversificado el portafolio. El riesgo total consta de dos componentes: riesgo sistémico (la medición de cómo un activo varía en relación con la economía) y el riesgo específico (medición del riesgo particular de la empresa).

Las diferencias más importantes entre los modelos son¹²:

- DGM: para aplicarlo es necesario tener información sobre las expectativas de los inversionistas respecto del crecimiento futuro de los dividendos.

¹¹ Traducción del original del inglés: IRG (2007), “Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation”.

“IRG acknowledges that the WACC is a widely accepted methodology to calculate the cost of capital.”

¹² Ibid.

- APT: asume que el costo del capital depende de numerosos factores para los cuales el regulador necesita conocer los coeficientes de volatilidad (llamados *beta*), lo cual genera problemas prácticos.
- CAPM: considera que los únicos riesgos relevantes para determinar el costo del patrimonio son los riesgos sistémicos.
- FFM: ha sido sujeto a cierto debate sobre la inclusión de dos factores: tamaño de la empresa y valor en mercado/libros; específicamente el debate se ha centrado en evaluar si realmente dichos factores presentan significancia estadística.

El CAPM es el modelo mayormente utilizado por los reguladores para estimar el costo del capital ya que posee fundamentos teóricos claros y su aplicación es relativamente simple. Sin embargo, en el sector financiero existen algunos detractores debido precisamente a la simplicidad de sus supuestos. Al respecto el IRG apunta¹³:

“...existen limitaciones empíricas en la metodología CAPM. Por otra parte, los modelos alternativos también tienen sus propios problemas como la debilidad de sus fundamentos empíricos y cuestionamientos empíricos. Por lo tanto, en este momento CAPM es mayormente usado para calcular el costo del capital.”

“...el uso de CAPM como método para estimar el costo del capital, está apoyado por su relativamente fácil implementación y por su amplio uso entre los reguladores.”

No obstante, también existe evidencia de que en el caso particular de los países menos desarrollados la aplicabilidad práctica del CAPM se complica, principalmente por dos razones¹⁴:

“a) Por una parte, lo que podría considerarse la “cartera de mercado” del lugar suele ser poco representativa del universo de empresas del país y, por la otra, las empresas suelen estar sometidas a influencias foráneas y

¹³ Ibid. Traducción del original en inglés:

“...there are empirical shortcomings in the CAPM methodology. On the other hand, alternative models also have their own problems such as weak empirical foundations and empirical challenges. Therefore, at the moment CAPM is widely used for the purpose of calculating cost of equity. ... the use of CAPM as a method to estimate the cost of equity is supported by its relatively simple implementation and by its wide use among regulators.”

¹⁴ Sabal Jaime (2009), “El CAPM”. Disponible en:

http://www.sabalonline.com/website/site/p_detalle.php?id=2&id_sub=4

locales.

b) En una medida aún mayor que en los países desarrollados, la inmensa mayoría de las empresas está en manos de grupos familiares o de pocos accionistas, formando parte desproporcionada de sus carteras de inversión personales. Al aplicar el CAPM, estamos suponiendo que hay consenso entre los accionistas sobre la conveniencia o no de las inversiones lo cual no sería cierto en este caso. No vemos una solución práctica para este problema. Simplemente, debemos estar conscientes que en la medida que el consenso entre accionistas sea menor, los resultados obtenidos a través del CAPM serán menos relevantes.”

En los casos en que no es posible obtener la información financiera necesaria o las aproximaciones disponibles no son representativas para el cálculo del CAPM (o cualquier otro modelo), existen algunas alternativas que pueden ser utilizadas para mitigar la incertidumbre en el cálculo del CCPP¹⁵:

- Utilizar como referencia una empresa con características similares (tamaño, localización, penetración, etc.), e incluso considerar información de la empresa matriz operando en otros países. En este caso debe cuidarse que las empresas y países de referencia guarden similitudes con el caso nacional.
- Aproximación de escenarios bajo/alto y análisis de sensibilidad, utilizando distintos métodos si ninguno de ellos es más confiable que los demás.

No debe perderse de vista que la estimación final de un modelo CILP es muy sensible al valor del costo de capital que se utilice para el cálculo. En caso de suponer un costo de capital relativamente alto, se estará modelando los costos de operadores ineficientes. Por tanto, bajo este escenario, la tarifa de interconexión resultante del modelo será mayor a la que conlleva incentivos a la eficiencia y desincentivaría la entrada de nuevos competidores.

E. Tipos de depreciación

El concepto de depreciación contable se refiere al desgaste o deterioro sufrido por los bienes que componen el activo fijo, producto de su utilización en la empresa, generando un cargo a resultados, hasta el total agotamiento de su precio de compra.

La depreciación económica es la gradual obsolescencia de un activo, dado que la demanda por dicho producto disminuye, debido a los cambios en los gustos y

¹⁵ Fuente: IRG, Op. cit.

preferencias de los consumidores y por la aparición de nuevas tecnologías.

La depreciación económica puede ser mayor o menor a la depreciación contable. Idealmente, la tasa de depreciación contable debería ser igual a la depreciación económica, aunque en la práctica es influenciada por un rango amplio de consideraciones:

- La depreciación contable está sujeta a la normatividad fiscal, convenciones de contabilidad y otras reglas, que persiguen diversos objetivos no relacionados con el cálculo preciso de costos ni con la operación eficiente.
- La depreciación económica tiende a ser más alta que la contable cuando se observan variaciones importantes en las preferencias dentro del mercado y un progreso tecnológico acelerado, porque ambos factores se combinan para disminuir el valor de liquidación de los activos y la rapidez con la que disminuye su valor de mercado.

Esta última consideración se presenta de manera particular en la industria de las telecomunicaciones, de forma que si se utiliza una depreciación contable se estaría incorporando un supuesto excesivamente conservador dentro del modelo (una tasa de depreciación menor a la económica), donde los precios de los activos no estarían disminuyendo lo suficiente a través del tiempo. Como resultado, la tarifa de interconexión sería menor a la necesaria para reponer los activos.

En este caso, utilizar una tasa de depreciación económica en vez de una contable implica una depreciación más acelerada, con lo cual el ritmo de reposición del equipo se adelantaría y con ello aumentaría el costo de capital, lo cual representa más adecuadamente las necesidades de inversión de los operadores.

A manera de ejemplo, OFCOM considera que la mejor forma de incorporar depreciaciones en un modelo de interconexión es mediante la variante económica.¹⁶

“La regulación debe asegurar que se otorga a los operadores la oportunidad de recuperar los costos que incurrieron eficientemente, incluyendo un retorno razonable sobre las inversiones... En el modelo de Oftel [OFCOM] para obtener el costo de la terminación móvil se ha usado la depreciación

¹⁶ Traducción del original en inglés. OFCOM (2001): “Calls to mobile: economic depreciation”. Disponible en: <http://www.ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/mobile/depro901.htm>

“Regulation must ensure that operators are given the opportunity to recover their efficiently incurred costs, including a reasonable return on investment... In Oftel’s model to derive the cost of mobile termination, economic depreciation has been used as the means to annualise costs... the correct approach to annualisation of investment costs is to use economic depreciation.”

económica como la forma de anualizar los costos... la correcta aproximación para la anualización de los costos de las inversiones es usar la depreciación económica.”

Por su parte, el IRG menciona¹⁷:

“La elección de la metodología para la depreciación debe ser idealmente la que mejor refleje la depreciación económica.”

Es también importante considerar que al utilizar simultáneamente costos económicos y depreciación económica, además de incorporar supuestos realistas al modelo que reflejan las condiciones del mercado, se asegura que el modelo arroje costos suficientes para cubrir las necesidades de inversión y adopción continua de nuevas tecnologías, que es una característica distintiva de la industria de las telecomunicaciones.

Por lo tanto, se concluye que la depreciación económica es la alternativa recomendable para su consideración en el modelo de costos.

F. Externalidad de red

Existe una externalidad de red cuando al aumentar el número de líneas en servicio (el tamaño de la red), se incrementa el nivel de beneficios recibidos por los usuarios, por las posibilidades crecientes de comunicarse con más suscriptores. Como los suscriptores existentes no pagan al suscribirse un nuevo usuario, pero sí se benefician del crecimiento de la red, dicho beneficio consiste en una externalidad positiva generada por el nuevo usuario.

Nunca existió consenso en la práctica regulatoria de incluir un sobreprecio por externalidad de red. En algunos casos se propuso un sobreprecio en el cálculo de la tarifa de interconexión, por el concepto de “externalidad de red”, justificando dicha acción en el objetivo de ofrecer al operador que provee el servicio de interconexión, un margen adicional para expansión de la red. No obstante, dicha propuesta encerraba una contradicción interna, puesto que al propiciar un incremento en el precio del servicio, desincentivaría el crecimiento de la red, con lo cual disminuiría la externalidad positiva deseada. La práctica de incrementar el

¹⁷ Traducción del original en inglés. IRG (2006), “Principles of Implementation and Best Practice regarding the use of current cost accounting methodologies as applied to electronic communication activities”, p. 17. Documento de consulta pública disponible en:

http://www.irg.eu/streaming/421.pdf?contentId=543308&field=ATTACHED_FILE

“The choice of the depreciation methodology should ideally be the one which best reflects economic depreciation...”

precio de la interconexión por un concepto de externalidad de red ha estado equivocada y el tiempo lo ha demostrado.

La teoría general respecto a las externalidades positivas indica que si existen y el mercado por sí mismo no las puede resolver, es apropiado establecer un subsidio financiado con fondos públicos. En ningún caso se recomienda que el subsidio provenga de otra actividad económica, ya que tal medida distorsionaría las señales de mercado y podría dañar la competencia. Menos aún sería razonable que el subsidio provenga de una actividad que a su vez presenta externalidades positivas de red, lo cual sucede al imponer un sobreprecio a la tarifa de interconexión, que deberán pagar otras redes que presentan la misma característica.

Es decir, si se acepta que existen externalidades en una red, también debe asumirse que se presentan en las demás. En esta perspectiva, un sobreprecio a las tarifas de interconexión ocasionaría un consumo inferior al socialmente óptimo en todas las redes. Puede considerarse que la demanda de servicios de interconexión presenta cierta inelasticidad, pero también es cierto que esta es una demanda derivada de la correspondiente a los servicios finales de telecomunicaciones. Un sobreprecio a las tarifas de interconexión se trasladará en algún momento a las tarifas de los servicios finales disminuyendo así su demanda y, por consecuencia, reduciendo también la demanda derivada de servicios de interconexión.

Otra consecuencia de dicha medida es la distorsión de las condiciones de competencia entre la totalidad de las redes. Como se ha dicho, las tarifas de interconexión indirectamente inciden en los precios de los servicios finales que producen las redes demandantes, de tal manera que las tarifas de las redes que pagan el sobreprecio crecerían injustificadamente frente a las de la red subsidiada, generando una carga a los consumidores de los servicios de la primera red. En caso de que las redes señaladas produzcan servicios sustitutos, la distorsión en sus precios relativos produciría una sustitución ineficiente y anticompetitiva entre los servicios finales.

Así, la aplicación de un sobreprecio por externalidad no se justifica desde un punto de vista técnico y solamente tendría lugar como un instrumento de política pública para fomentar un tipo de red en detrimento de otra, si existiera un objetivo de interés público que así lo pudiera justificar.

Como se ha mencionado, algunas autoridades regulatorias de otros países hace varios años aplicaron sobreprecios por externalidad, medida que con el tiempo se ha abandonado.

Por ejemplo, en el caso del Reino Unido, que fue el primer país de la OCDE en introducir tal concepto en la determinación de tarifas de interconexión, después

de varios años de esta práctica, la Comisión de Competencia de ese país concluyó¹⁸:

Los controles de precios impuestos... se determinaron en un nivel inapropiado debido a que Ofcom se equivocó en su enfoque de permitir un sobreprecio por externalidad de red (SER)...

...nuestra conclusión es que la inclusión de un margen de SER en los controles tarifarios de TTM [terminación de tráfico móvil] constituyó un error...

Por lo tanto, se recomienda no incluir este concepto en el modelo de costos.

Dra. Ma. Elena Estavillo Flores

AEQUUM – Centro de Estudios sobre Equidad y Desarrollo
México, DF, 16 de julio de 2009

¹⁸ Traducción del original en inglés de la “resolución sobre la determinación de tarifas de terminación de llamadas móviles al mayoreo”, enero de 2009. Disponible en: http://www.competition-commission.org.uk/appeals/communications_act/mobile_phones_determination.pdf.

“...the price controls imposed...have been set at an inappropriate level because Ofcom erred in its approach to the allowance of a network externality surcharge (NES)...”

“...our conclusion is that the inclusion of an NES allowance in the MCT charge controls constituted an error.”