

México, D.F., a 20 de noviembre de 2014

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Insurgentes Sur No. 1143

Col. Nochebuena

Delegación Benito Juárez

C.P. 03720 México, D.F.

PRESENTE

Ref: Opinión a la Consulta Pública respecto a la

"Revisión de los Lineamientos para desarrollar Modelos de Costos" del 2014

RICARDO GARCÍA DE QUEVEDO PONCE, en mi carácter de representante legal de la sociedad denominada ALESTRA, SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE, personalidad que tengo debidamente acreditada ante ese Instituto, ante ustedes comparezco con el debido respeto para manifestar y exponer lo siguiente:

En relación con la Consulta Pública respecto a la "Revisión de los Lineamientos para desarrollar Modelos de Costos" de Interconexión del 2014, por medio de la cual esa comisión solicitó los comentarios u opiniones de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, con el objeto de definir los Modelos de Costos que el Instituto empleará para resolver las tarifas de interconexión, adjunto al presente escrito me permito someter a su consideración la opinión de mi representada.

Atentamente:

México, D.F., a 20 de noviembre de 2014.

PROTESTO LO NECESARIO

ALESTRA, S. DE R.L. DE C.V.


RICARDO GARCÍA DE QUEVEDO PONCE

DOCUMENTO REFERENTE A LA CONSULTA PÚBLICA “MODELO DE COSTOS PARA INTERCONEXION”

En lo referente a las redes móviles, la presente consulta pública atiende las siguientes interrogantes:

¿Considera adecuado que para modelar al operador hipotético eficiente se tome en cuenta un número limitado de operadores representativos que utilicen tecnologías modernas eficientes?

R= Consideramos que utilizar diferentes operadores representativos y resolver diferentes valores para las tarifas de interconexión, tendría un efecto marginal en la promoción de un entorno de competencia efectiva. Proponemos la aplicación de tarifas homogéneas entre operadores no preponderantes (un solo operador representativo), y tarifas asimétricas sólo con relación a los preponderantes.

La propuesta de revisión de los lineamientos del modelo de costos se refiere principalmente metodologías utilizadas en la Unión Europea, y siguiendo las mismas, encontramos que la información más reciente respecto a los comparativos de tarifas de terminación móviles reflejan valores promedio únicos. Aquí es donde se observa una tendencia de las diferentes autoridades de regulación a establecer tarifas de terminación basadas en costos de un solo operador eficiente y por ende tarifas simétricas.¹

Si bien esta propuesta podría generar ciertas ineficiencias en la determinación de tarifas de interconexión al considerarse una estructura de mercado menos variada, tiene la ventaja de estimarse con mayor facilidad y además, consideramos que reduce los casos de impugnación de las resoluciones de la autoridad.

A lo anterior debe agregarse que uno de los principios de la aplicación de la metodología de costos incrementales de largo plazo (CILP) es considerar un entorno de competencia efectiva, es decir, se asegura que las tarifas reflejen los verdaderos costos de proveer un servicio al que pueden acceder nuevos competidores utilizando las mejores y más eficientes tecnologías. Al considerar diferentes niveles, grupos o asimetrías se permite de cierta forma que los operadores se desplacen a niveles donde recuperen costos contraídos de manera ineficiente y no tengan incentivos para mejorar sus operaciones.

¿Considera adecuado que para la definición de los operadores representativos, las variables relevantes en el caso de servicios de telecomunicaciones móviles sean usuarios, tráfico, disponibilidad de espectro y nivel de cobertura de las redes?

R= Las variables relevantes señaladas, usuarios, tráfico, espectro y cobertura se han considerado para la metodología anterior de Costos Incrementales Promedio Total de

¹ BEREC. Termination Rates Benchmark Snapshot. Integrated Report on Mobile Termination Rates, Fixed Termination Rates & SMS Termination Rates. June 2013.

Largo Plazo (CIPTLP o LRIC+ por sus siglas en inglés). Ahora bien, si la propuesta es migrar hacia una metodología de Costo Incremental de Largo Plazo Puro (CIPLP Puro o LRIC por sus siglas en inglés), se deben eliminar los índices o mark-ups que permitan asignar un margen adicional para recuperar costos comunes o compartidos, así como también se elimina el costo del espectro radioeléctrico asignado² para el caso de las redes móviles.

¿Considera que una segmentación de los operadores de telefonía móvil en tres grupos de operadores, un operador de alcance nacional que presta sus servicios en un área de cobertura similar a la del operador de mayor presencia en México; un operador de alcance nacional que presta sus servicios en un área de cobertura similar a la red del operador con segundo mayor tamaño, y un operador con un nivel de cobertura y escala de operación que sea similar a la de los operadores móviles de menor escala, permite obtener costos de interconexión representativos del mercado mexicano?

R= Como se explico anteriormente encontramos inconveniente utilizar un número limitado de operadores representativos, que va contra de las prácticas internacionales, como las recurridas en este caso de la UE, y de simplificar el proceso tendiendo a modelar un solo operador eficiente para así aproximarse a la determinación de tarifas de terminación simétricas. El simple hecho de establecer una clasificación buscando reconocer o representar la realidad del mercado, supone debilitar uno de los principios del modelo, que es simular una operación eficiente que sirva de referencia sin ajustes o variables que la contaminen.

A lo mucho se puede considerar la existencia de dos tarifas, una para el operador preponderante, cuya participación de mercado es significativamente alta, y otra común para los demás competidores, cuya participación de mercado, en general, no sobrepasa un 30% de participación. Obsérvese el caso de Europa ya señalado.

¿Qué otras variables considera que deban ser tomadas en cuenta para modelar al operador hipotético eficiente que reflejen las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas?

R= No consideramos establecer una regulación que asuma reflejar la realidad del mercado móvil en términos de promover un entorno de competencia efectiva. Como señalamos anteriormente, esto va contra la tendencia de las mismas referencias utilizadas en la revisión de los lineamientos para desarrollar el modelo de costos.

² OFCOM. Wholesale mobile voice call termination. Statement. 15 march 2011.



Proporcione justificación en favor de sus respuestas, así como la evidencia estadística y documental que considere pertinente

A continuación se muestran las tarifas de terminación móvil establecidas por el regulador del Reino Unido (Ofcom), donde a partir del 2011 cambio su metodología hacia CIPLP Puro, donde solo considera cuatro operadores representativos y se observa la tendencia de aplicar tarifas simétricas en los años subsecuentes. Cabe señalar que el tratamiento diferenciado solo es justificado y adoptado para el operador que presenta poder sustancial en el mercado relevante (SMP por sus siglas en inglés)².

Proposed MTRs (pence per minute - 2008/09 prices)

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Vodafone / O2 / Everything Everywhere	4.180	2.664	1.698	1.083	0.690
H3G	4.480	2.664	1.698	1.083	0.690
Other designated mobile communications providers	Set on the basis of being fair and reasonable.				

En lo referente a las redes fijas, la presente consulta pública incluye las siguientes interrogantes:

¿Considera adecuado que para modelar al operador hipotético eficiente se tome en cuenta un número limitado de operadores representativos que utilicen tecnologías modernas eficientes?

R= Consideramos que la idea de buscar un acercamiento a la "realidad del mercado" y utilizar diferentes operadores representativos para resolver diferentes valores de las tarifas de interconexión, tendría poco o ningún efecto en la promoción de un entorno de competencia efectiva en el mercado de telecomunicaciones de redes fijas en México.

De igual forma que lo expresado para las redes móviles, encontramos que también para el caso de las redes fijas la propuesta de revisión de los lineamientos del modelo de costos refieren principalmente metodologías utilizadas en la Unión Europea, donde la información más reciente respecto a los comparativos de tarifas de terminación fijas en este caso reconoce tres niveles o grupos. Aquí también se reconoce la tendencia de las diferentes autoridades de regulación de aproximarse cada vez más a establecer tarifas de terminación basadas en costos de un solo operador eficiente y por ende tarifas simétricas.³

De nueva cuenta las ineficiencias en la determinación de tarifas de interconexión al considerarse una estructura de mercado menos dispersa se compensan con la mayor simpleza y facilidad de su determinación y además, consideramos que reduce los costos

³ BEREC. Termination Rates Benchmark Snapshot. Integrated Report on Mobile Termination Rates, Fixed Termination Rates & SMS Termination Rates. June 2013.



en tiempo y recursos de la autoridad por el procesamiento administrativo de casos de impugnación de las resoluciones.

A lo anterior debe agregarse que uno de los principios de la aplicación de la metodología de costos incrementales de largo plazo (CILP) es considerar un entorno de competencia efectiva, es decir, se asegura que las tarifas reflejen los verdaderos costos de proveer un servicio al que pueden acceder nuevos competidores utilizando las mejores y más eficientes tecnologías. Al considerar diferentes niveles o asimetrías se permite de cierta forma que los operadores se desplacen a niveles donde recuperen costos contraídos de manera ineficiente y no tengan incentivos para mejorar sus operaciones.

¿Considera adecuado que para la definición de los operadores representativos, las variables relevantes en el caso de servicios de telecomunicaciones fijos sean usuarios, tráfico y presencia a nivel geográfico de los concesionarios en México, reflejada en las principales ciudades, localidades o poblaciones que atiende, así como en la cantidad de ellas en las que tiene presencia?

R= Las variables relevantes señaladas, usuarios, tráfico, espectro y cobertura se consideran para la metodología anterior de Costos Incrementales Promedio Total de Largo Plazo (CIPTLP o LRIC+ por sus siglas en inglés). Ahora bien, si la propuesta es migrar hacia una metodología de Costo Incremental de Largo Plazo Puro (CIPLP Puro o LRIC por sus siglas en inglés), se deben eliminar los índices o mark-ups que permitían asignar un margen adicional para recuperar costos comunes o compartidos.

A continuación la cita del documento de Ofcom que soporta este argumento.

"LRIC measures the incremental cost measures the incremental cost to an operator of providing a service in the long – run. It includes the variable and fixed costs associated with the service increment in question, in this case MCT. LRIC+ includes a mark-up for joint and common costs, such as the cost of the spectrum used by the network. By definition the LRIC standard, as currently used to send the charge control, does not include such a mark-up."⁴

¿Considera que una segmentación de los operadores de telefonía local fija en cuatro grupos de operadores, un operador de alcance nacional, un operador de alcance interestatal que opera en ciudades grandes y medianas, un operador de alcance interestatal que opera en ciudades grandes, medianas y pequeñas, y un operador situado en localidades o poblaciones de menor tamaño, permite obtener costos de interconexión representativos del mercado mexicano?

⁴ OFCOM. Wholesale mobile voice call termination. Statement. 15 march 2011.

R= Como se explico anteriormente encontramos inconveniente utilizar un número limitado de operadores representativos, que va contra de las prácticas internacionales, como las recurridas en este caso de la UE, de simplificar el proceso tendiendo a modelar un solo operador eficiente, tomando en cuenta el número de operadores que ofrecen los servicios de interconexión, y así aproximarse a la determinación de tarifas de terminación simétricas. El simple hecho de establecer una clasificación buscando reconocer o representar la realidad del mercado, supone contradecir uno de los principios del modelo, que es precisamente simular una operación eficiente que sirva de referencia sin ajustes o variables que la contaminen.

A lo mucho se puede considerar la existencia de dos tarifas, una para el operador preponderante, cuya participación de mercado es significativamente alta, y otra común para los demás competidores, cuya participación de mercado, en general, no sobrepasa un 30% de participación. Obsérvese el caso de Europa ya señalado.

¿Qué otras variables considera que deban ser tomadas en cuenta para modelar al operador hipotético eficiente que reflejen las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas?

R= No consideramos benéfica establecer una regulación que asuma reflejar la realidad ineficiente del mercado de redes fijas en términos de promover un entorno de competencia efectiva. Como señalamos anteriormente, esto va contra la tendencia de las mismas referencias utilizadas en la revisión de los lineamientos para desarrollar el modelo de costos.

¿Considera adecuado que las redes modeladas sean capaces de proporcionar todos los servicios que brindan los operadores en México mediante el uso de tecnologías modernas eficientes?

R= Uno de las características de la interconexión es el diseño o arquitectura abierta, que permita la interoperabilidad entre redes diferentes, siendo así que se permita el acceso a los diferentes servicios provistos por las mismas. De aquí que se deben considerar para efectos del modelo de costos todos los servicios técnicamente factibles, ya que de no hacerlo así se estarían introduciendo limitaciones artificiales que evitarían alcanzar la utilización eficiente de las redes.

Proporcione justificación en favor de sus respuestas, así como la evidencia estadística y documental que considere pertinente.

Costos Incrementales Puros y tarifas asimétricas.

En referencia a lo anterior la presente consulta pública incluye las siguientes interrogantes:

¿Considera adecuado migrar hacia un esquema de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros para la determinación de las tarifas de interconexión?

R= Estamos de acuerdo en adecuar la asignación de costos con la metodología propuesta de CILP Puros (LRIC por sus siglas en inglés). De esta forma otorgamos a nuestra regulación un nivel de actualización comparable con la aplicada por los países utilizados como referencias para esta revisión.

En caso afirmativo, ¿en que tiempo considera que debería darse esta migración de esquemas y cómo?

R= Las adecuaciones son de aplicación inmediata, ya que consisten en extraer de los modelos actuales variables o componentes (mark-up), que permiten considerar ciertos elementos (costos comunes y compartidos) para las redes fijas y adicionalmente el costo del espectro para el caso de redes móviles que ya no son requeridos.

Para efectos de agilizar y simplificar la migración a la metodología propuesta se debe omitir la consideración de utilizar niveles o grupos de operadores representativos y buscar obtener tarifas diferenciadas para aplicarse entre ellos.

A lo mucho se puede considerar la existencia de dos tarifas, una para el operador preponderante, cuya participación de mercado es significativamente alta, y otra común para los demás competidores, cuya participación de mercado, en general, no sobrepasa un 30% de participación. Obsérvese el caso de Europa ya señalado.

Una propuesta realista es adecuar y aplicar los modelos revisados para la determinación de las tarifas de interconexión que aplicaran para el año 2015.

¿Considera adecuado que se realice una migración a una metodología de costos incrementales puros en el contexto de las asimetrías naturales de las redes a que se refiere el artículo 131 de la LFTR?

R= La adecuación de los modelos para la asignación de costos bajo la metodología de CILP Puro es procedente.

Proponemos la aplicación de tarifas homogéneas entre operadores no preponderantes (un solo operador representativo), y tarifas asimétricas sólo con relación a los preponderantes.

¿Considera que la migración a una metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros permitiría establecer condiciones más equitativas de competencia y ofrecer menores precios al usuario para llamadas terminadas en redes móviles?

R= Es de esperarse que se presenten reducciones significativas al cambiar la metodología de asignación de costos por CILP Puro. Un ejemplo lo tenemos con lo sucedido en el Reino Unido que cambio su metodología en el 2011 y a partir de entonces se observaron decrementos en las tarifas finales a los usuarios.

¿Considera que existen elementos adicionales que deba tomar en cuenta el Instituto al valorar la transición hacia un esquema de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros?

R= Proponemos seguir con rigurosidad los cambios para obtener los resultados esperados. Por ejemplo, la eliminación de mark-ups para costos comunes y compartidos, así como del costo del espectro para el caso de redes móviles.

De igual manera hacemos énfasis en no complicar el desarrollo y aplicación de los modelos de costos introduciendo grupos o niveles de operadores representativos.

¿Se debe considerar otro modelo de costos y cuáles serían las ventajas frente al de costos puros?

R= No. La revisión y cambio hacia CILP Puro es la mejor práctica actualmente aceptada.

Proporcione justificación en favor de sus respuestas, así como la evidencia estadística y documental que considere pertinente.

Lineamientos para elaborar modelos de costos

¿Considera que existen otros parámetros que deben ser considerados en los presentes lineamientos, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 131 de la LFTR?

R= El artículo 131 considera dos escenarios, cuando existen condiciones de competencia efectiva y aplican los acuerdos de compensación recíproca de tráfico, y cuando existe un agente económico preponderante o con participación mayor en el mercado de telecomunicaciones y entonces aplican tarifas asimétricas, tanto para redes móviles como para las fijas.

El operador designado preponderante o con mayor participación no tiene derecho a cobrar el tráfico terminado en su red. En tanto para el resto de operadores si no llegan a un acuerdo se les aplicaran las tarifas resultantes del modelo de costos.

Ahora bien, suponiendo que como ahora que existe un preponderante y en caso de desacuerdos entre los demás operadores, en el ánimo de reconocer sus asimetrías naturales, se resuelven con diferentes tarifas; 4 tipos para redes fijas y 3 tipos para móviles.

Qué pasaría si llegamos a condiciones de competencia efectiva, es decir, deja de existir un operador preponderante o con mayoría de participación, y se hace obligatoria la compensación recíproca, aun cuando el resto de las redes siguen manteniéndose en sus asimetrías "naturales". Se antoja muy difícil que los intercambios de tráfico sean realmente balanceados, lo que propiciará que cada operador tenga incentivos de cuidar su tarifa asimétrica originalmente designada mediante los modelos de costos que reconocen diferentes grupos o niveles, dificultando aún más los ya de por sí los complejos y largos procesos de desacuerdos por las tarifas de interconexión.

Es por esto que proponemos la aplicación de tarifas homogéneas entre operadores no preponderantes (un solo operador representativo), y tarifas asimétricas sólo con relación a los preponderantes.

¿Tiene comentarios adicionales respecto a cualquiera de los Lineamientos citados?

R= Nos gustaría reiterar la consideración de no aplicar diferentes grupos o niveles de operadores representativos, que como mencionamos antes, no contribuyen ni benefician a promover un entorno de competencia efectiva en nuestro país, y en cambio se corre el riesgo de incurrir en mayores costos de regulación por la complejidad inducida que esto conlleva. De igual forma insistimos en que el trato diferenciado y aplicación de tarifas asimétricas solo deben aplicarse al operador que resulte preponderante, con mayoría de participación o con poder sustancial en concordancia con las referencias internacionales empleadas y las tarifas sean homogéneas entre el resto de los operadores, tanto para redes móviles como para las fijas.

Considera que han aparecido nuevos elementos en México que deben tomarse en cuenta, para actualizar alguna de las características de los lineamientos citados.

R= No consideramos mayores elementos o condiciones para efectos de esta revisión.

Proporcione justificación en favor de sus respuestas, así como la evidencia estadística y documental que considere pertinente.



