

COFEMER COFEMER - Comentarios al Plan Técnico de Interconexión e Interoperabilidad.

De: "Jose Sotelo" <jsotelo@nec.com.mx>

A: <cofemer@cofemer.gob.mx>

Fecha: 14/05/2008 12:21:54 a.m.

Tema: Comentarios al Plan Técnico de Interconexión e Interoperabilidad.

COFEMER:

Adjunto encontrarán los comentarios al Plan Técnico de Interconexión e Interoperabilidad, desarrollados por NEC de México, S.A. de C.V., esperamos sean tomados en consideración.

Lic. José Gabriel Sotelo Ríos.

Abogado Corporativo.

NEC de México, S.A. de C.V.

Tel. 2122 6500 (3156)

Fax. 2122 6510

Cel. 044 55 2271 7298.

RECEIVED
MAY 15 2008
MAY 15 2008

México, Distrito Federal a 13 de Mayo de 2008.

**Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
Presente.**

Asunto: Comentarios al "Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad"

Ing. Enrique Leiva Amour, en mi carácter de Director General y en nombre y representación de **NEC de México, S.A. de C.V.**, por medio de la presente manifestamos que como actores y partícipes del sector de las Telecomunicaciones y preocupados por el beneficio de la Industria y del País, y considerando que la implementación del "Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad" será relevante todos los involucrados en el mercado de Telecomunicaciones, nos permitimos realizar los siguientes comentarios:

Aspectos Económicos:

1.1.- La tarifa de interconexión.

La práctica común es que la autoridad determina la metodología de cálculo del precio de interconexión (TELRIC en el caso estadounidense, por ejemplo) y publica un rango de tarifas de referencia. El precio se deja a negociación de los operadores, que generan estimados basados en modelos de estimación de costos y acuerdan un precio final. La autoridad interviene sólo en ausencia de acuerdo.

El problema del documento es que la autoridad determina que el precio de interconexión basado en una metodología de costos incrementales totales de largo plazo, es un máximo. Para implementar esta medida se requiere un modelo de estimación de costos aceptado por todos. Este modelo no existe. Los modelos existentes arrojan resultados con diferenciales importantes (hasta del 50%), pues dependen de datos y supuestos estructurales¹.

La mayor problemática de los modelos de costos totales incrementales de largo plazo es que no consideran el costo histórico y la red existente del operador que prestará el servicio de interconexión, sino la tecnología más eficiente disponible en el momento. Es decir, asume una configuración ideal de red que une los puntos a interconectar y los costos asociados a ella. Debido a los rápidos avances tecnológicos y al supuesto del uso de la tecnología más eficiente, la configuración ideal arroja estimaciones de costos menores al costo real de provisión del servicio².

¹ Mandy, David y William Sharky, "Dynamic Pricing and investment from static proxy models", Review of Network Economics, Volumen 2, Número 4, diciembre 2003, págs. 403-439.

² De acuerdo a la FCC el costo estimado de un elemento de red basado en metodología TELRIC "should be measured based on the use of the

La tabla anexa ejemplifica que los estimados de costos vs. costos históricos son importantes:

Texto Original:

Table 1
Cost Proxy / Booked Comparison
(in thousands)

		BOOKED	COST PROXY ESTIMATES	COST PROXY / BOOKED
INVESTMENT	Network	\$ 316,138	\$ 117,664	56%
	Switching	\$ 64,841	\$ 22,240	34%
	Support	\$ 43,241	\$ 20,012	46%
	Total	\$ 359,379	\$ 197,676	55%
EXPENSES	Network	\$ 8,995	\$ 3,325	37%
	Switching	\$ 3,775	\$ 0	0%
	Support	\$ 11,169	\$ 2,801	25%
	Corporate	\$ 7,411	\$ 3,902	53%
	Total	\$ 27,575	\$ 10,027	36%

Fuente: *Implementing Local Loop Unbundling in Europe*, National Economic Research Associates (NERA)

Traducción Libre:

Tabla 1
Estimados de Costos/Comparación Registrada
(en miles)

		REGISTRADO	COSTOS APROXIMADO S ESTIMADOS	COSTOS APROXIMADOS / REGISTRADOS
INVERSION	Red	\$316,138	\$117,664	56%
	Cambios	\$64,841	\$22,240	34%
	Soporte	\$43,241	\$20,012	46%
	Total	\$359,379	\$197,676	55%
GASTOS	Red	\$8,995	\$3,325	37%
	Cambios	\$3,775	\$0	0%
	Soporte	\$11,169	\$2,801	25%
	Corporativo	\$7,411	\$3,902	53%
	Total	\$27,575	\$10,027	36%

most efficient telecommunications technology currently available and the lowest cost network configuration, given the existing location of the incumbent LEC's wire centers." (47 C.F.R. Sec. 51.505(b)(1))

Como muestra la tabla, los modelos de estimación de costos pueden generar estimados que se alejan de forma relevante de los costos y gastos contables o históricos.

De acuerdo a lo registrado en el Plan, la Comisión Federal de Telecomunicaciones desea proponer un modelo de estimación de costos de interconexión que será sometido a consulta con la industria. Es importante señalar que los involucrados en la negociación deben entender cómo se llegó a los estimados generados por el modelo³.

Esto implica:

- Permitir acceso a todas las partes interesadas al modelo, supuestos críticos, datos, formulas, software, supuestos de ingeniería de red y resultados
- Posibilidad de replicar el modelo y los cálculos
- Proponer cambios en datos y supuestos para ver el efecto del cambio en los estimados resultantes

La utilización de una metodología de costo total incremental de largo plazo requiere acuerdo de los involucrados con respecto a los principios de costos utilizados en la estimación. De hecho, la Federal Communications Commission (FCC) de los EEUU ha tenido que hacer varias modificaciones a los criterios originales de estimación TELRIC desde su publicación en 1996. Por ejemplo, el de retorno del capital, que inicialmente consideraba las condiciones iniciales de competencia y ahora incorpora el riesgo derivado de la entrada de nuevos competidores y la prestación de nuevos servicios.

NEC considera que el uso de la metodología TELRIC y de los modelos de costos asociados como tarifas máximas y no como un punto de inicio de la negociación, puede generar incentivos contrarios a la eficiencia de largo plazo.

³ En el 2000 la Comisión Europea pidió a los reguladores nacionales establecer tarifas de interconexión bajo los siguientes principios:

- La reglas de costos y precios son transparentes y objetivas
- Reglas de precios que aseguren que los incumbentes recobran el costo relevante más una utilidad razonable
- Que el precio de los accesos locales es compatible con el objetivo de impulsar una sana competencia e incentivos eficientes de inversión a proveedores alternativos
- Que las reglas de precios aseguren que no se distorsiona el mercado, especialmente con respecto a la venta al mayoreo y los servicios a minoristas ofrecidos por el incumbente.

1.2.- Desagregación del acceso a cualquier elemento de red

La desagregación a nivel de elementos de red fue adoptada por la FCC en 1996 y la Comisión Europea en el 2000. Su efecto en el proceso de competencia es mayor que la interconexión entre redes en competencia, pues disminuye la principal barrera a la entrada de nuevos competidores: la inversión inicial en infraestructura para acceder al usuario final.

El resultado generalmente es positivo para los nuevos entrantes en el mercado, pero esto no necesariamente implica mayor competencia ni beneficia al consumidor final. La competencia efectiva en un mercado depende no sólo del número de competidores, sino de su capacidad para generar un resultado competitivo en beneficio del consumidor final⁴. Consideramos importante señalar que la desagregación de redes beneficia a potenciales competidores y puede resultar en detrimento de los proveedores actuales del servicio.

De acuerdo a la consultora National Economic Research Associates (NERA), la desagregación a niveles de elementos no esenciales genera incentivos tanto a la entrada de proveedores que no serían rentables en un entorno competitivo como a la sub-inversión en infraestructura. El resultado de largo plazo es negativo para la eficiencia dinámica, para la economía y para el consumidor.

NERA documenta cómo al desagregar a niveles no esenciales, todos los operadores tienen incentivos a invertir menos de lo que invertirían en un entorno competitivo:

Los operadores pequeños dirigen sus inversiones a los clientes de mayor consumo, dejando la responsabilidad de la cobertura social al proveedor incumbente⁵.

El operador de mayor tamaño no tiene incentivos a invertir en áreas rurales o de bajo consumo porque al estar más alejadas y tener menor volumen, sus costos de uso de red son mucho mayores y ese costo no se puede cubrir con tarifas resultantes de estimaciones de costos totales incrementales de largo plazo que no consideran los costos reales de provisión del servicio en esas áreas geográficas.

Los proveedor de equipo de telecomunicaciones, podrían ser afectados negativamente por incentivos que no favorecen un resultado eficiente en el largo plazo.

⁴ Por ejemplo, nuestra legislación de competencia reconoce que una concentración puede generar ganancias en eficiencia que pueden superar las pérdidas derivadas de la concentración. Ley Federal de Competencia de Económica.

⁵ La mezcla de ingresos en el mercado mexicano de telecomunicaciones en el 2007 muestra los efectos de este tipo de incentivos en la inversión.

1.3.- La figura de "proveedor principal" es inexistente en la legislación mexicana

Aunque la figura de proveedor principal está definida en el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC, no encontramos referencias a esta figura en la legislación mexicana.

El problema en la definición de "operador principal" es que es independiente de la definición del "mercado relevante". Un mercado relevante se define en términos geográficos, temporales y de producto. Esta es una tarea compleja que requiere intervención de las autoridades de competencia, específicamente de la Comisión Federal de Competencia (COFECO). La Comisión de Competencia fue creada y está regida por la Ley Federal de Competencia Económica, aplicable a todas las áreas de actividad económica. En la Ley Federal de Competencia económica no se define el término "operador principal", sino "agente económico con poder sustancial en el mercado relevante". Cabe aclarar que "proveedor principal" y "agente económico con poder sustancial en el mercado relevante" no son términos equivalentes⁶.

La convergencia de servicios y tecnologías modifica la oferta y demanda de servicios y por lo tanto tiene efecto en la definición del mercado relevante. Es bien sabido que una definición amplia del mercado relevante disminuye la participación de mercado de un operador, mientras una definición estrecha la aumenta. La definición del área de servicio local como dimensión geográfica relevante y la separación de mercados por tipo de acceso (fijo o móvil) implica una definición ex ante del mercado relevante.

En el mercado mexicano hemos observado evidencia importante de sustitución de servicios fijos por móviles y un creciente número de ofertas convergentes de servicios que integran servicios fijos, móviles y de video. La regulación misma es un elemento endógeno en la definición del mercado relevante. Por ejemplo, no puede concluirse que el mercado relevante sería el mismo en un escenario con o sin desagregación de acceso, pues el acceso a elementos no esenciales elimina las barreras a la entrada de nuevos competidores y por lo tanto implica un cambio en la definición del mercado analizado.

La definición de mercado relevante y la regulación asimétrica constituyen temas complejos de política de competencia que, en nuestra opinión, rebasan los alcances de un plan técnico⁷.

⁶ Esta diferencia radica, principalmente en una concepción estática o dinámica del proceso de competencia. En la concepción estática, la estructura de mercado genera un resultado (paradigma SCP). En este contexto la figura de "proveedor principal" tiene sentido. En una concepción dinámica, esto no necesariamente ocurre. Se requiere que el agente económico muestre comportamiento anti-competitivo y se carezca de contrapesos efectivos en el mercado relevante y en mercados relacionados para que se le considere "con poder sustancial".

⁷ Las barreras a la entrada constituyen un elemento fundamental en la definición de un mercado relevante.

Si se introduce la figura de "proveedor principal", inexistente en nuestro marco regulatorio, todos los operadores de telecomunicaciones se verán sujetos a incertidumbre jurídica y se elevará su riesgo operacional. Por ejemplo podría ocurrir que un operador pequeño, con una estrategia de penetración geográfica, resultara un proveedor principal en una o más áreas locales y como resultado tendría que cargar con el costo de una regulación asimétrica. Esta incertidumbre podría inhibir la inversión en infraestructura.

Aspectos Legales:

Creemos que hay puntos muy positivos, sin embargo existen puntos que se deben discutir y analizar a profundidad, para evitar incertidumbre en los operadores, los cuales al verse afectados podrían impugnar el Plan Técnico, basándose en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

"Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

De los dos preceptos se desprenden que las nuevas reglas de interconexión e interoperabilidad, deben de provenir:

- 1.- De una autoridad competente y
- 2.- Debe estar debidamente fundadas y motivadas, lo cual llevaría implícita la idea de exactitud y precisión en los conceptos legales a regular.

Por lo que hace al punto 1, los afectados deberán analizar si la Comisión Federal de Telecomunicaciones, cuenta con las facultades necesarias y suficientes para emitir las reglas de carácter general en materia de Telecomunicaciones e incluso reglas de carácter general en aspectos de competencia, desde nuestro punto de vista la Comisión estaría legislando, facultad que desde luego no tienen otorgada.

Por lo que hace al punto 2, si no hay reglas claras, no es posible otorgar certeza y seguridad jurídica a los Concesionarios, Proveedores, Intermediarios, Comerciantes, Particulares y cualquier otro ente económico que participe en la dinámica de las Telecomunicaciones, frente a los actos que la autoridad realice y que definitivamente afectarán y lesionarán los intereses del gremio y por lo tanto no se garantizará la prerrogativa de defensa ante un acto que no cumpla los requisitos legales comentados.

Esperando que estos comentarios sean de utilidad, me reitero a sus órdenes.

Ing. Enrique Leiva Amour.
Director General y Representante Legal.
NEC de México, S.A. de C.V.