Comentarios de MCM (Megacable Comunicaciones de México, S.A. de C.V.) al Anteproyecto de Resolución del Modelo de Costos de Interconexión

MAP- MC

Gonzalez Juan [jgonzalez@mcmtelecom.com.mx]

Enviado el: lunes, 06 de diciembre de 2010 02:11 p.m.
Para: Cofemer Cofemer
Datos adjuntos: Comentarios de MCM al Ante~1.pdf (176 KB)

B001005049

Adjunto archivo PDF con comentarios.

México, D.F. a 3 de diciembre de 2010

LIC. JUÁN MANUEL ALMAZÁN PÉREZ
COORDINACIÓN DE MANIFESTACIONES
DE IMPACTO REGULATORIO
Blvd Adolfo López Mateos No. 3025, Piso 8
San Jerónimo Aculco, Del. Magdalena Contreras
C.P. 10400, México, D.F.

Ref. Exp. 10/0492/051110. Anteproyecto denominado "Resolución por el que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para desarrollar los modelos de costos que empleará al momento de resolver, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las tarifas de interconexión aplicables a la prestación de servicios de interconexión entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones".

Lic. Juan Antonio González Cruz, en mi carácter de apoderado legal de la empresa concesionaria **Megacable Comunicaciones de México, S.A. de C.V. ("MCM Telecom")** personalidad que acredito ante esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria ("COFEMER") con la escritura pública número 47,998, de fecha 28 de febrero de 2000, otorgada ante la fe del Lic. Carlos Flavio Orozco Pérez, Notario Público titular de la Notaría número 37 del Distrito Federal, e inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio bajo el folio número 215,984, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el establecido en Sierra Candela No. 111, PB, Colonia Lomas de Chapultepec, México, D.F., C.P. 11000, así como el correo electrónico siguiente: jgonzalez@mcmtelecom.com.mx y autorizando para tales efectos indistintamente a los Licenciados David Guillén Llarena, Martha Gabriela Rodríguez de Alba, Karen Daniela López Cervantes, Cristina Isabel Amieva Gálvez, Julio Carlos Gutiérrez Morales, Jorge Torres Martínez y Manuel Alejandro Hernández Mexia, con el debido respeto comparezco a expresar lo siguiente:

En relación con el Anteproyecto denominado "Resolución por el que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para desarrollar los modelos de costos que empleará al momento de resolver, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las tarifas de interconexión aplicables a la prestación de servicios de interconexión entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones" (el "Anteproyecto del Modelos de Costos Cofetel") y en relación con lo expuesto por la COFEMER en su página de internet respecto a que las opiniones al Anteproyecto del Modelos de Costos Cofetel y su Manifestación de Impacto Regulatorio que los particulares deseen realizar a fin de que sean valoradas en los dictámenes emitidos por la COFEMER, pueden ser

enviadas a cofemer@cofemer.gob.mx, MCM Telecom procede a realizar las siguientes manifestaciones:

A. FUNDAMENTACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN MODELO DE COSTOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 y 9, fracción X, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones ("Cofetel"), promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicaciones.

Asimismo, según se desprende del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, las tarifas de interconexión deberán estar necesariamente orientadas a los costos de la prestación del servicio más un correspondiente margen. Para que la Cofetel tenga herramientas legales suficientes para determinar las tarifas de interconexión solicitadas como consecuencia del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dicho Plan contempla la necesidad de desarrollar un modelo de costos, mismo que será construido con base a los fundamentos citados con anterioridad, así como a las evidencias internacionales que se mencionarán a continuación para brindar plena certeza sobre los elementos considerados para la determinación de las tarifas y transparencia respecto de la forma en la que fueron calculadas, lo que resultará en certidumbre jurídica para que los concesionarios pueden llevar a cabo sus inversiones.

México tiene firmados acuerdos internacionales con organismos como la Organización Mundial de Comercio ("OMC"). El Documento de Referencia sobre Reglamentación de la OMC, adjunto al anexo del Cuarto Protocolo del Acuerdo General sobre Servicios de Telecomunicaciones ("AGCS"), titulado «Acuerdo sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas», el cual fue negociado bajo los auspicios de la OMC en febrero de 1997 y entró en vigor el 1 de enero de 1998, forma parte de los compromisos adquiridos por la mayoría de los 69 signatarios originales del Acuerdo sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas de la OMC, entre los cuales México es miembro. Entre los compromisos adquiridos se establece que en el numeral 2.2 fracción (b), la interconexión con un proveedor importante quedará asegurada en cualquier punto técnicamente viable de la red. En adición a lo anterior, es un hecho notorio que tanto las Directivas de la Unión Europea como las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (organismo del cual también México forma parte), establecen la necesidad e importancia de orientar las tarifas de interconexión a costos.

A mayor abundamiento, las tarifas de interconexión deben permitir a quien ofrece la interconexión recuperar los costos incurridos más una utilidad razonable que le permita expandir y mantener la red pública de telecomunicaciones, sin que los ingresos derivados de dicho servicio sean utilidades del concesionario. La tarifa deberá permitir a los operadores entrantes competir, sin que este costo represente una carga onerosa que les impida ofrecer tarifas asequibles al usuario evitando así ser desplazados del mercado.

Los costos en que incurre un operador por concepto de interconexión son los ingresos de otro operador, quien es el que le proporciona el servicio. Este desbalance en el poder de mercado entre operadores se traduce en la mayoría de los casos en que las negociaciones directas entre operadores para determinar los cargos por interconexión no puedan llevarse a buen término, por lo que es necesaria la intervención de la autoridad reguladora para resolver las condiciones de interconexión no convenidas entre los operadores. Por ese motivo, la regulación de las tarifas de interconexión debe ser realizada con imparcialidad y transparencia por parte del órgano

regulador de las telecomunicaciones. En el caso de México esta responsabilidad recae en el Pleno de la Cofetel.

A mayor abundamiento, en primer instancia las tarifas de interconexión se deben negociar entre los concesionarios involucrados; sin embargo, cuando no es posible llegar a un acuerdo, el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones permite la intervención, con carácter subsidiario, de la propia Cofetel, quien podrá determinar todas aquellas condiciones de interconexión no acordadas por los concesionarios, en términos de lo solicitado por estos últimos, así como para los periodos que se encuentren en disputa entre los particulares. En tal virtud, la Cofetel, con apego a los principios legales de congruencia y exhaustividad inherentes a toda resolución administrativa, deberá pronunciarse respecto a todos los temas solicitados, incluidos los periodos materia de la discrepancia.

Finalmente, cualquier determinación de tarifas de interconexión hechas por la Cofetel, deberá tener siempre como sustento y parámetros las disposiciones legales mencionadas con anterioridad, no así criterios subjetivos como las inversiones proyectadas por los concesionarios en sus estados financieros o acuerdos comerciales previamente adoptados entre ellos como consecuencia de la existencia de un operador dominante.

B.- ENFOQUE DE METODOLOGÍA DE COSTOS

La metodología de costos que en nuestra opinión debe seguirse, es con enfoque económico, es decir, el modelo que se defina debe ser aquél que permita estimar los costos incrementales de largo plazo que tome en cuenta la tecnología más eficiente disponible.

En este orden de ideas la metodología mas adecuada debe ser la denominada Costo Incremental Promedio de Largo Plazo. Esta metodología mide la diferencia en el costo entre producir un servicio y no producirlo y no incluye los costos comunes y compartidos.

El enfoque propuesto por MCM es consistente con la tendencia internacional más moderna sobre esta cuestión, en específico con la tendencia Europa. La Comisión de Telecomunicaciones de la Unión Europea en su Recomendación sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la Unión Europea publicada en el 7 de mayo de 2009, expediente 269/396/CE (en lo sucesivo, la "Recomendación de la UE") recomienda como metodología para estimar los costos eficientes que tiene una red en su considerando 13, lo siguiente:

> *"...(13)Teniendo en cuenta las características particulares de los mercados de terminación de llamadas, los costes de los servicios de terminación deben calcularse en función de los costes incrementales prospectivos a largo plazo (LRIC). En un modelo basado en los LRIC todos los costes se vuelven variables, y, como se da por supuesto que todos los activos se sustituyen a largo plazo, el establecimiento de las tarifas en función de los LRIC permite una recuperación eficiente de los costes. Los modelos basados en los LRIC incluyen solo aquellos costes causados por la provisión de un incremento definido. Un planteamiento basado en el coste incremental que atribuya solo gastos contraídos de manera eficiente, que no se sustentarían si el servicio incluido en el incremento*

dejara de prestarse (es decir, costes evitables), promueve una producción y un consumo eficientes y reduce al mínimo los posibles falseamientos de la competencia. Cuanto más se aparten las tarifas de terminación del coste incremental, mayores serán los falseamientos de la competencia entre los mercados de la telefonía fija y la móvil o entre los operadores con cuotas de mercado e intensidades de tráfico asimétricas. Por consiguiente, es razonable aplicar un planteamiento basado estrictamente en los LRIC, en el cual el incremento pertinente corresponde al servicio mayorista de terminación de llamadas e incluye solo los costes evitables. Un planteamiento basado en los LRIC permitiría también recuperar todos los costes fijos y variables (ya que se supone que los costes fijos se vuelven variables a largo plazo) que son incrementales a la prestación del servicio al por mayor de terminación de llamadas y, de este modo, facilitaría una recuperación eficiente de los costes..."

El enfoque contable se debe descartar en el modelo de costos a determinarse por la Cofetel, ya que como la propia Cofetel lo reconoce este enfoque tiende a sobrestimar los costos de interconexión ya que: 1) no captura las reducciones que sufren los precios de los equipos de telecomunicaciones que se derivan del rápido avance tecnológico en el sector; y 2) incorpora al análisis las ineficiencias en el diseño de las infraestructuras y de las decisiones tomadas por el concesionario en el desarrollo de su red y de su plan de negocios. Lo anterior hace que el enfoque contable tenga la desventaja de no incentivar a los operadores a incrementar su eficiencia y a adoptar las tecnologías más avanzadas disponibles al compensar la totalidad de sus costos en que éste incurre.

a) Elementos que debe considerar la metodología:

- Costos de operación directamente asignables.
- Retorno de la inversión y
- Debe excluirse la externalidad de la red.

b) Operador eficiente

La tarifa de interconexión resultante del modelo de Costo Incremental de Largo Plazo, debe cubrir los costos en que incurre un **operador eficiente** por terminar las llamadas, y a la vez incluya un retorno al capital razonable por prestar este servicio de terminación de llamadas. De lo contrario se podría desincentivar la provisión de los servicios de interconexión, es decir, la inversión en capacidad de interconexión.

Se estima que los costos a considerar deben ser los de un operador eficiente, ya que en caso contrario, se permite que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios, lo que afecta la sana competencia.

c) Tecnología eficiente disponible

El modelo debe considerar como operador eficiente a aquel que proporcione sus servicios con el uso de tecnologías modernas y eficientes disponibles en el mercado y que el dimensionamiento y despliegue de la red estén de acuerdo con los requerimientos necesarios para garantizar la calidad de los servicios.

Es por ello, que en el desarrollo del modelo resulta difícil o imposible modelar los costos de interconexión en base a los costos desplegados por un operador en particular, cuando el mismo no satisface la definición de operador eficiente propuesta. Hacerlo de dicha manera implica que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios.

En línea con la Recomendación de la UE la tecnología recomendada para las redes fijas podría en principio estar basada en redes de la próxima generación (Next Generation Network - NGN); y la parte de acceso de las redes móviles debe estar basada también en una combinación de telefonía de segunda y de tercera generación.

d) Operador de referencia

El diseño del modelo, debe considerar un operador hipotético de referencia, que se ajuste a las condiciones del mercado sin contar con ninguna ventaja de participación en el mismo, lo que excluye a cualquier operador dominante o con una participación en exceso del resto de los concesionarios. Para este fin el operador hipotético de referencia del modelo debe ser definido como el operador que tiene una participación de mercado promedio.

Respecto a la utilización de un operador eficiente como referencia, cabe hacer notar que las autoridades de telecomunicaciones frecuentemente calculan los costos de un operador eficiente en virtud de que el modelo de costos incrementales a largo plazo se caracteriza por tener un enfoque prospectivo a partir de proyecciones tanto de demanda como de desarrollo de redes y considera el uso de tecnologías modernas disponibles en el mercado, desechando la información histórica. Lo anterior debido a que basar la estimación de las tarifas de interconexión en información histórica o contable, podría originar errores e imprecisiones debido a que la industria de las telecomunicaciones es muy sensible a innovaciones y cambios tecnológicos; y a que es común que la demanda de servicios que enfrentan los operadores crece aceleradamente a lo largo del tiempo; además de que en información histórica se incorporan las ineficiencias que podrían tener los operadores. Para evitar trasladar a otros operadores y a los usuarios estos errores las inversiones y costos deben ser estimadas para un operador eficiente ya que lo anterior mejora la eficiencia en las telecomunicaciones ya que los concesionarios buscarían evitar pérdidas.

En tal virtud, no se puede considerar la estructura diferenciada de los operadores en lugar de la de un operador eficiente. En el supuesto de que se requiera de la información de los concesionarios para la determinación de los costos, se generaría un problema de asimetría de información entre el regulador y el regulado, así como un problema de confidencialidad al momento en que un tercero pretendiera verificar el modelo.

En adición a lo anterior, es necesario la existencia de tarifas simétricas, ya que la política de un cargo único puede servir mejor dadas las circunstancias del mercado y del poder monopólico del incumbente.

Finalmente, cabe mencionar que el Anteproyecto de Modelo de Costos Cofetel contempla que los concesionarios entreguen a la Cofetel cierta información técnica, dentro de los 10 días hábiles de cada semestre calendario, Asimismo, da una relación de la información de demanda que dichos concesionarios deberán también presentar. Finalmente, la Cofetel deja claro que el Modelo de Costos será revisable de tiempo en tiempo para así poder reflejar las condiciones de mercado, dando la posibilidad a los concesionarios de proporcionar su propio estudio sobre los elementos o resultados del modelo que consideren pertinentes, permitiendo la posibilidad de cambiar las variables determinadas por la Cofetel. En virtud de lo anterior, el citado

Anteproyecto sí contempla las características particulares de los concesionarios para la implementación del modelo de costos.

e) Enfoque Prospectivo vs costos históricos

Un modelo de Costo Incremental de Largo Plazo no utiliza ni efectúa el cálculo de costos sobre la base de información histórica, sino que se caracteriza por un enfoque prospectivo a partir de proyecciones tanto de demanda como de desarrollo de redes y considera el uso de tecnologías modernas disponibles en el mercado.

La información histórica o contable no es un elemento confiable para diseñar un modelo de costo incremental de largo plazo, ya que origina errores e imprecisiones debido a que la industria de las telecomunicaciones es muy sensible a innovaciones y cambios tecnológicos. Asimismo, la información histórica incorpora las ineficiencias de los concesionarios, ya que debido al dinamismo en el cambio tecnológico, no es factible que un concesionario en operación cuente con las tecnologías más modernas disponibles.

Sólo en el caso de algunos activos relacionados al acceso que siguen en uso pero que su valor esta depreciado (zanjas, dúctos, postes, cableado de cobre, etc.) se debe establecer como límite máximo de su valor económico su valor a costos históricos, porque de lo contrario los precios del acceso desagregado para bucles locales ("última milla") serían excesivamente alto si se hace con un enfoque prospectivo.

C.- ASIGNACIÓN DE COSTOS

- No aceptación de métodos de costos incurridos

Los criterios de Costos Completamente Distribuidos (CCD) y el de Costos Directos Incorporados (CDI) no deben utilizarse en un modelo incremental de largo plazo porque incorporan ineficiencias que se alejan de los criterios aplicables a un operador eficiente.

El criterio de CCD consiste en atribuir los costos simplemente dividiendo el costo total de un activo común o compartido entre el número de servicios que utilizan este activo, medido estos en llamadas, minutos, etc. Este método no considera ningún principio económico, por ejemplo, no toma en cuenta la demanda de los usuarios y su reacción ante esta determinación de los precios.

Los CDI son aquellos costos que se muestran en los libros contables de las empresas y son utilizados para analizar el comportamiento financiero pasado de una empresa. Es decir, son costos históricos, costos incurridos en el pasado para producir el nivel actual de servicios o productos.

Estos esquemas de costos generalmente llevan a dos tipos de ineficiencias: en primer lugar crea ineficiencia en la asignación de recursos, puesto que, al fijarse un precio por encima del costo eficiente que es el costo incremental de largo plazo, se reduce la demanda del servicio en forma artificial; y, en segundo lugar, crea ineficiencia productiva, puesto que productores eficientes que demandan el bien o servicio en cuestión (por ejemplo, la interconexión) para producir un bien complementario (por ejemplo el servicio de llamadas de telefonía local fija hacia teléfonos móviles) se ven impedidos de participar en ese mercado aún siendo el productor más eficiente.

- Costos económicos o prospectivos

El modelo que se estima apropiado es el que considera que las tarifas de los servicios de interconexión deben ser equivalentes al costo incremental promedio de largo plazo del servicio.

Las tarifas de interconexión determinadas bajo este modelo retribuyen completamente al operador por la construcción y operación de su red. En este sentido, las tarifas son económicamente eficientes porque ofrecen señales correctas para la inversión y para una competencia pareja. Tarifas mayores a las determinadas por dicho modelo impiden la sana competencia y tarifas por debajo desincentivan la inversión del operador que provee el servicio de interconexión y puede detener la entrada de otros operadores eficientes para proveer ese servicio.

La estimación de los costos con base en un modelo de costos incrementales, permite replicar condiciones de un mercado en competencia y, por lo tanto, los operadores producen y prestan los servicios de forma eficiente y competitiva, lo que beneficia a los consumidores al enfrentar diversas opciones eficientes en el mercado.

En la metodología del modelo de Costo Incremental de Largo Plazo, debe asignarse el costo específico para cada servicio de interconexión. Para estimar el costo de cada servicio, debe acotarse a lo siguiente:

a) Representar fielmente el costo del uso de cada elemento de red por cada servicio; es decir sólo aquellos costos que son originados por la provisión de un incremento específico en el servicio de interconexión. Los costos no relacionados con dicho servicio no deben ser considerados.

b) Ser un costo de largo plazo con capacidad de utilización eficiente;

c) Ser representativo del costo incremental promedio;

d) Incluir la depreciación económica de la planta telefónica; Para este efecto, el modelo debe considerar que todos los activos son remplazados al final de su vida útil y que el método de depreciación de los activos refleje fielmente la disminución de su valor económico a través del tiempo, a fin de que se permita recuperar todos los costos en que incurre una empresa eficiente por prestar el servicio de interconexión.

e) Incluir los costos de operación directamente asignables a los elementos de la red utilizados;

f) Incluir un costo de capital razonable y asociable a la planta telefónica;

D.- MÉTODOS DE ESTIMACIÓN DE COSTOS

a) **Top Down vs Bottom-up**

El modelo debe construirse de abajo hacia arriba (bottom-up), a partir de la estimación de la demanda de los distintos servicios de una red de telefonía, a fin de determinar su configuración y su dimensión. Al efecto se deben considerar todos los elementos necesarios para satisfacer dicha demanda con la calidad de servicio especificada, considerando una estructura de red que un operador racional desarrollaría.

El método Bottom-up respecto al *Top Down*, presenta las siguientes ventajas:

i) Permite modelar con más certeza los costos de la provisión de servicios que un operador eficiente puede enfrentar, (en el método *top down* se puede incurrir en riesgos de incluir ineficiencias de la empresa, derivadas tanto de la configuración de la red como de los costos de los insumos);

ii) Permite una mayor transparencia sobre la información utilizada en el modelo (normalmente en los modelos *top down* exigen criterios de confidencialidad);

iii) Es más flexible y se puede actualizar con mayor frecuencia y permite estimar costos desagregados por elementos de red;

El análisis de costos desarrollado a partir de un *modelo de arriba hacia abajo ("Top-Down")*, es decir, basado en la red de un concesionario específico, podría generar resultados imprecisos o inclusive erróneos, ya que utiliza información histórica de la red y su operación, y está basado en información contable.

MCM solicita a COFEMER lo que la Comisión EU Recomienda a efecto de verificar y mejorar la solidez de los resultados, esto es, comparar los resultados del planteamiento de modelización ascendente (*Bottom-Up*) con los de un modelo descendente (*Top-Down)* que utilice datos auditados.

> *"...2) Se recomienda que la evaluación de la eficiencia de los costes se base en costes corrientes y en la utilización de un modelo ascendente que emplee los costes incrementales prospectivos a largo plazo (LRIC) como metodología de costes pertinente."*
>
> *3) "....comparar los resultados del planteamiento de modelización ascendente con los de un modelo descendente que utilice datos auditados a fin de verificar y mejorar la solidez de los resultados y pueden hacer ajustes en consecuencia."*

b) Proyección de demanda de servicios

Se estiman los costos a partir de proyecciones de la demanda, totalmente transparentes y replicables, y usando precios actuales de los equipos, que son verificables para todos los concesionarios, lo que da certeza y transparencia al modelo.

c) Costos de los elementos de red

Los costos de los elementos de red tienen dos componentes: los costos operativos (*opex*) y los costos de capital (*capex*). Los primeros se refieren a la operación de la red; y los segundos, a los costos asociados a la inversión realizada para desplegar la red.

Los costos de los elementos de red deben considerarse variables, por tanto, no existen costos comunes de los elementos de red, es decir, el operador representativo no incurre en costos

cuando el servicio de interconexión no se produce. Un elemento que generalmente se asocia a un costo común es el espectro, sin embargo en el modelo su utilización debe incorporarse en forma similar a otros elementos de red y no asignarle un valor fijo o costo fijo.

Los costos operativos (opex) deben ser los directamente asignables a los elementos utilizados por una empresa eficiente.

d) Eliminación de Costos o elementos de red no utilizados.

En la construcción del modelo de costos, el mismo debe atender exclusivamente el uso de la infraestructura en función de su utilización, eliminando de los cargos de interconexión aquellos costos o elementos que no son utilizados para la prestación del servicio.

Para este efecto, el modelo solo debe incluir aquellos costos que son originados por la provisión de un incremento definido en el servicio de interconexión, y que de no producirse el servicio de referencia sus costos serían igual a cero, es decir, todos los costos se deben considerar variables.

e) Diseño de red

El método "scorched earth" permite la aproximación a la mayor eficiencia factible al crearse una red nueva que utilice la mejor tecnología y precios disponibles en el mercado.

Este método considera el costo mínimo de arquitectura de red más eficiente y permite que utilice tecnología, operación y tamaño adecuado y el más eficiente en la industria. En adición a través de este se puede establecer una tarifa para cada servicio ya que permite establecer la mayor eficiencia factible.

E.- VALUACIÓN FINANCIERA

El costo del capital es un elemento fundamental en la determinación del costo del servicio de interconexión debido a la importancia de la inversión en las redes de telecomunicaciones, por lo que su estimación requiere que refleje de forma aproximada el costo que enfrentan empresas eficientes.

a) Estructura de Financiamiento.

Consideramos que el modelo debe determinar la estructura con base en valores de mercado.

b) Costo de la Deuda

Existen publicaciones actualizadas y confiables que determinan el valor de mercado del costo de la deuda y que reflejan las tasas de interés de los instrumentos financieros en el mercado, mismas que deben utilizarse como referencia.

c) Costo del capital accionario

Se sugiere utilizar el "*Capital Asset Pricing Model* (CAPM)" para determinar esta variable porque se puede obtener una mejor aproximación al costo de oportunidad que es el que permite tomar decisiones de inversión e incurrir en riesgos.

El CAPM sostiene que el costo del capital accionario de una empresa es equivalente a la suma de dos elementos: a) la rentabilidad de un activo libre de riesgo y b) la prima de riesgo multiplicada por una medida del riesgo sistemático de la empresa (beta).

La estimación de la rentabilidad del activo libre de riesgo, que no está relacionado con la rentabilidad de otros activos en la economía, se basan en las tasas aplicables a bonos muy líquidos, como por ejemplo, las de los bonos del tesoro de los Estados Unidos de Norteamérica mayores a 4 años.

La estimación de la prima de riesgo implica determinar la rentabilidad esperada de una canasta o portafolio de acciones a definirse durante un periodo suficientemente largo para evitar diversos efectos coyunturales.

La estimación econométrica del beta es más compleja y requiere de mucha información por lo que muchos reguladores (Chile, Perú, etc.) prefieren utilizar un "*benchmark*" con base en los betas observados en diversas empresas internacionales de telecomunicaciones que muestren condiciones de mercado y de regulación similares a las que enfrenta la empresa a la cual se está determinando el costo.

F.- TIPO DE DEPRECIACIÓN

Contable vs Económico

La depreciación contable, bajo un esquema de costos históricos, implica distribuir el costo histórico de un activo en los periodos en los cuáles este contribuye a la producción de los servicios.

La utilización de una depreciación contable (por ejemplo lineal, en el que se divide el monto de la inversión entre el número de años de vida útil) no refleja la realidad sobre la evolución de los activos de una red de telecomunicaciones y asigna un costo constante a lo largo de la vida útil de los activos.

Por su parte, la depreciación económica se define como la asignación del costo de un activo considerando el cambio periódico de su valor de mercado. Bajo el esquema de depreciación económica, todas las influencias relevantes en el activo como el desarrollo esperado de la demanda, los avances tecnológicos, evolución general de precios son considerados.

Al emplear la depreciación económica se incorporan dos factores exógenos que afectan la valuación económica de los activos, y por ende los costos de capital anualizados (*capex*). El primero referente a la caída de los precios que ocurre en la industria de las telecomunicaciones; y el segundo, al incremento en el nivel de utilización de los activos a lo largo de la vida útil de los mismos.

El modelo de Costo Incremental de Largo Plazo debe considerar que todos los activos son remplazados al final de su vida útil y que el método de depreciación de los activos debe reflejar fielmente la disminución de su valor económico (es decir, no contable) a través del tiempo.

Si bien la depreciación contable tiene la ventaja de ser fácil de estimar debido a que la información se encuentra en los estados financieros, tiene la desventaja de no mostrarnos el valor real de mercado del activo. Así, el valor en libros de un activo puede ser muy alto cuando en el mercado ya puede concebirse al activo como obsoleto y también puede suceder lo contrario. En este sentido, este valor en libros no puede utilizarse como un elemento de decisión respecto a la reposición del activo.

La depreciación económica si permite estimar el valor de mercado de un activo y por ende se convierte en un elemento certero para decidir respecto a la asignación de recursos en una empresa.

G.- EXTERNALIDAD DE RED

La inclusión de un cargo por externalidad no es justificable en México por las siguientes razones.

1. La Regulación no contempla el uso de un factor por externalidad

La inclusión de un sobrecargo por externalidad de red carece de sustento regulatorio en el marco legal mexicano y contraviene compromisos internacionales adquiridos por el país.

Como lo reconoció la Cofetel, la externalidad de red no representa un costo incurrido en la prestación del servicio de interconexión, y de considerarse adicionalmente al costo, se fijarían tarifas de interconexión por encima de los costos reales en que se incurren en la prestación del servicio, lo que afecta al consumidor por el incremento en la tarifa que pagará en el servicio final y a la competencia por que distorsiona las tarifas de terminación.

En el caso Mexicano la externalidad esta vigente en la terminación fijo – móvil lo que ha causado un detrimento en las inversiones de operadores fijos que no han permitido inversión en infraestructura en servicios de banda ancha, y más aún, debido al alto costo de dicha externalidad las llamadas de usuarios fijos a usuarios móviles se han disminuido o son inexistentes. El efecto directo de la externalidad lo recibe en su perjuicio el abonado de la red fija y la propia red fija a través de tarifas de servicios finales y de interconexión más altos. Adicionalmente, la externalidad en la terminación fijo – móvil en México no se justifica toda vez que los servicios móviles tienen actualmente una penetración muy alta (cercana a saturación) en el mercado mexicano.

Cuando se han establecido externalidades en terminación de red fija a red fija, se ha invocado a fin de subsidiar la penetración en áreas lejanas y de bajo consumo, inhibiendo el crecimiento de los operadores entrantes y desplazándolos de la competencia, lo que adicionalmente generó distorsiones en el patrón de tráfico evitando el balanceo de tráfico entre las redes y generando tráfico en un sólo sentido mayoritariamente, haciendo al operador dominante pagador. Este efecto solamente propicio la perpetración y aumento de la penetración de la prestación del servicio por el operador dominante, constituyó una barrera de entrada para los operadores entrantes desincentivando la inversión, evito la competencia en calidad y precio en favor de los usuarios finales y retrasó el uso de nuevas tecnologías en perjuicio de todo el país y la industria. Ejemplo de lo anterior es la poca penetración de la banda ancha que tiene México, así como la limitada competencia derivado de dichas tarifas asimétricas.

2. Implica un subsidio para el crecimiento de la red

El sobre precio de la tarifa de interconexión imputable a la externalidad implica el subsidiar la actividad de contratación de usuarios adicionales o marginales para dicha red receptora del subsidio. Las premisas en las que se basa la existencia de ese subsidio no se actualizan en un mercado en competencia ya que los operadores aun sin la existencia del sobre precio de externalidad seguirán aplicando prácticas comerciales para atraer nuevos usuarios a sus redes. Lo único que evitaría la atracción de nuevos usuarios por parte del operador que recibe el subsidio de externalidad es que su red estuviera saturada, lo que de suyo implica que no incurriría en ningún costo por la expansión de usuarios en su red debido a la saturación lo que elimina la justificación de un subsidio por externalidad.

3. En caso de ser necesario un cargo por externalidad

Por otro lado, suponiendo sin conceder que la introducción de un cargo adicional al costo incurrido en proveer el servicio de interconexión por concepto de externalidad tenga como objetivo incrementar la cobertura de algún servicio, esto es equivalente a introducir un mecanismo de subsidio no focalizado que beneficiaría a todos los suscriptores de la red, independientemente de que su suscripción a la red dependa o no de la existencia de tarifas bajas, por lo cual muchos de sus recursos se "filtrarían" necesariamente hacia segmentos de población que no requieren del mismo, dando lugar a un beneficio nulo del mismo en dichos segmentos y, posiblemente, a un nivel costo-beneficio global nulo o negativo de dicho mecanismo de subsidio.

En relación a lo anterior, economistas destacados especializados en Telecomunicaciones como Barnett y Kaserman[1] afirman que hay que desconfiar de los argumentos que utilizan las externalidades de red para justificar mecanismos de subsidios a los usuarios, al señalar que:

a) Las externalidades de red, a altos niveles de penetración de las redes sólo son importantes para los consumidores que son indiferentes a suscribirse a la red (usuarios marginales), y no es necesario subsidiar a la mayoría de los usuarios que de cualquier manera se suscribirían a la red.

b) La eficiencia económica se incrementa al focalizar los subsidios a la suscripción a la red en los usuarios marginales que son quienes pueden generar las mayores externalidades de red[2].

c) Los subsidios a la suscripción a la red sólo aumentan el bienestar social si los beneficios externos de la suscripción originados por la externalidad de red superan la perdida de eficiencia de financiar los subsidios.

Adicionalmente, el establecimiento de externalidades presenta la problemática de que no se pueda verificar o constatar que dicho subsidio sea utilizado por los operadores para el fin que fue creado, lo que termina convirtiéndose en una ventaja competitiva desleal para el operador beneficiado por la externalidad.

---

1 A.H. Bernett y D.L. Kaserman. "The simple welfare economics of network externalities and the uneasy case for subscribers subsidies", Journal of Regulatory Economics, 1998.

2 El hecho de que la penetración de los servicios de telecomunicaciones sea menor para las familias de bajos ingresos sugiere que los consumidores marginales citados en la literatura económica son fundamentalmente las familias de bajos ingresos. Por ejemplo, en el texto de Crandall y Waverman "Who pays for Universal Service?

En situaciones en las que el mercado de un servicio, como por ejemplo el de telefonía móvil en México, ya está en niveles de saturación y, en consecuencia, la población conoce ampliamente el servicio, los beneficios externos de nuevos usuarios son mínimos. Adicionalmente, las tarifas de interconexión determinada por sus costos y adicionada por un margen (externalidad) desincentivan el tráfico principalmente de usuarios fijos dirigido a redes móviles, pero también desincentiva el tráfico entre redes móviles al verse repercutidas las tarifas finales por las tarifas de interconexión con un mark up por encima del costo incremental promedio de largo plazo.

Por lo anterior se debe eliminar la introducción de externalidades a fin de que las tarifas al consumidor final se basen en tarifas de interconexión determinadas con base en el costo incremental promedio a largo plazo con el fin de que las mismas baje y se incentive el uso de los servicios y mejoren las condiciones derivadas de un mercado en competencia.

Experiencias Internacionales

En Nueva Zelanda, la Comisión de Comercio ha rechazado rotundamente la inclusión de la externalidad en el cálculo de los cargos de terminación móvil, entre otras razones porque perjudica a aquellos usuarios que realizan llamadas fuera de la red[3].

> *"...the Commission does not propose including an externality mark-up in the mobile termination price. There may be several externality effects that operate, some of which may point towards adding a margin to mobile termination rates (to subsidise subscription), and others may work in the opposite direction (such as potential calling externalities)."*

Algunos países han utilizado un factor de externalidad, por ejemplo, Israel, el Reino Unido y Chile. En Israel, debido a la alta penetración del servicio de telefonía móvil, un estudio determinó que el valor de la externalidad era prácticamente cero[4].

En el Reino Unido, OFCOM, reconoció la dificultad del cálculo del cargo por externalidad cuando afirmó que "la determinación del cargo eficiente de externalidad en teoría es un tema complejo y multifacético", sin embargo, determinó para el año 2005 un valor de externalidad equivalente al 8% del costo del servicio de interconexión[5].

En países en desarrollo como Chile[6], se resolvió asignar los costos publicidad y comercialización al cargo de acceso, por efecto de externalidad de red, a través de una fracción decreciente en el tiempo, hasta desaparecer el año 2012. A partir de ese año consideran que el nivel de desarrollo alcanzado por el mercado de la telefonía móvil, no permitirá justificar que

---

[3] Comisión de Comunicaciones, Nueva Zelanda. Telecommunications Act 2001: Schedule 3. Rates/ContentFiles/Documents/MT%20Report% investigation into Regulation of Mobile Termination. Final Report. http://www.comcom.govt.nz//IndustryRegulation/Telecommunications/Investigations/MobileTerminationRates/ContentFiles/Documents/MT%20Report%20PUBLIC%20version1.pdf

4 Analysys, Informe para los Ministerios de Comunicaciones y Economía de Israel relativo a los cargos de terminación móvil, Julio de 2004. http://www.moc.gov.il/new/documents/about/analisis_10.2.05.pdf

5 Ofcom, Review of mobile wholesale voice call termination Markets, 15 de mayo de 2003. http://ofcom.org.uk/static/archive/oftel/publications/eu_directives/2003/ctm/ctm0503.pdf

6 SUBTEL, Informe de sustentación del decreto que fija la estructura, nivel y mecanismo de indexación de las tarifas de los servicios suministrados a través de las interconexiones por telefónica móviles chile s.a. correspondientes al quinquenio 2009-2014, enero 2009.

los costos de publicidad y comercialización sean necesarios para atraer a nuevos clientes a la industria.

Igualmente consideran que una empresa eficiente seguirá gastando en publicidad y comercialización, pero su valor no estará en un mayor conocimiento de la telefonía móvil para la población, que es el factor vinculado directamente a la externalidad de red que afecta el tráfico de acceso, sino para atraer clientes de sus competidores, ofrecer nuevos aparatos, servicios relacionados, etc. En otras palabras, se converge al mismo criterio adoptado en los procesos tarifarios de telefonía fija, cuyo servicio es conocido por la población hace ya varias décadas y por lo tanto no hay espacio para justificar la externalidad de red. Además señalan que un factor de externalidad impone cargas sobre aquellos usuarios que llaman a una red móvil a pesar de que los beneficios de tener abonados adicionales también son percibidos por los mismos abonados del operador móvil a los que no se les impone el cargo de un componente de externalidad de la red, en muchos casos es todo lo contrario al otorgar tarifas igual a cero, todo parece indicar que los usuarios fijos subsidian las llamadas entre los usuarios móviles. De hecho, el aumento de costos que supone el factor de externalidad, desincentiva a realizar llamadas a aquellos usuarios sujetos al cargo por externalidad.

Con base en lo anterior, concluimos que, el pretender introducir un cargo asociado a una supuesta "externalidad de red" en la tarifa de interconexión, no se justifica porque:

a) No cumple con los criterios establecidos en el marco regulatorio de México.
b) No es transparente ni claro que pueda tener efectos significativos sobre la expansión y/o mantenimiento de la cobertura de la telefonía móvil, y por el contrario los efectos negativos sobre la telefonía fija son muy claros.
c) Existen altos niveles de penetración en México en telefonía móvil.

En adición a los temas establecidos por Cofetel en el Anteproyecto de Modelo de Costos Cofetel, a continuación detallamos los elementos y principios bajo los cuales se deben determinar las tarifas de servicios de interconexión:

a) **Tarifa no discriminatoria.**
Cada concesionario debe ofrecer al resto de los concesionarios que le soliciten interconexión, la misma tarifa de interconexión que se aplique a sí mismo, e idéntica para el resto de los concesionarios, a efectos de que no exista discriminación.

b) **Misma Tarifa de Interconexión atribuida al concesionario por servicios que se preste extensiva a los demás concesionarios.**
De conformidad con los artículos 7, 41, 42, 43, 44 y Octavo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones; la Regla Décima Séptima de las Reglas del Servicio Local y la Regla Quincuagésima Segunda de las Reglas del Servicio de Larga Distancia, cada concesionario debe aplicarse la tarifa de interconexión por los servicios que ofrece y hacer extensiva la tarifa de interconexión que se aplica a los demás operadores que se lo soliciten.

c) **Tarifas determinadas previamente.**
Las tarifas de interconexión deben estar determinadas previamente a la prestación del servicio, a fin de evitar incertidumbre en los concesionarios. De igual manera su determinación no debe ser contingente ni determinable bajo ningún esquema de

ponderación, promedios, volúmenes de tráfico cursado, contratación de servicios adicionales o ventas atadas de distintos bienes o servicios.

d) Sana competencia.

Las tarifas al público de un concesionario no pueden estar por debajo a la tarifa de interconexión, ya que provoca que no exista una sana competencia en la industria de las telecomunicaciones.

e) Prohibición de Subsidios Cruzados

Las tarifas de interconexión no pueden fijarse por encima de su verdadero costo. Lo anterior debe ser compatible con el costo en que incurre cada concesionario para llamadas que origina y termina en su propia red, las cuales no pueden tener un precio inferior a la tarifa de interconexión. De no observarse este elemento, se prueba la existencia de prácticas no sanas, tales como subsidios cruzados practicados por un concesionario.

f) Cargos por duración real de llamadas.

El cargo de interconexión que se hagan los operadores, debe considerar exclusivamente la duración real de las llamadas, evitando cualquier subsidio o incremento oculto derivado de prácticas anticompetitivas como lo es el redondeo tarifario. Por lo que la tarifa de interconexión aplicable, que resulte del modelo, debe establecerse considerando exclusivamente el uso real de tiempo de ocupación de la red medido en segundos.

g) Tarifas simétricas y reciprocas

El artículo 43 de la LFT previene que las tarifas de interconexión sean reciprocas y simétricas. Tal disposición legal elimina la posibilidad de incorporar un cargo por externalidad pues eso rompería la simetría tarifaria requerida por el ordenamiento jurídico citado. Conceder la asimetría tarifaria implica el otorgamiento de un subsidio prohibido por la ley y violenta el principio de sana competencia bajo el cual deben orientarse las tarifas de interconexión.

Adicionalmente esta posición se encuentra sustentada en la Recomendación de la UE:

> *"...1) ... tarifas de terminación basadas en los costes contraídos por un operador eficiente. Esto implica que serían también simétricas...".*

h) Congruencia en los periodos de aplicación

Con base al modelo de costos que desarrolle la Cofetel, habrán de determinarse únicamente las tarifas de interconexión por aquellos periodos de desacuerdo entre los concesionarios y así manifestado por estos en la solicitud presentada ante la Cofetel.

En relación con lo anterior, en ninguna parte del Anteproyecto del Modelo de Costos Cofetel se desprende la determinación en forma retroactiva de las tarifas de interconexión; sino que por el contrario, se menciona la determinación de tarifas de interconexión a futuro, tomando como punto de partida la solicitud que los

concesionarios hagan de dicha determinación, en términos de lo establecido en el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Finalmente, cabe hacer notar que, debido a la falta de los instrumentos requeridos para tal efecto, es práctica de la Cofetel el demorar mucho más de 60 días para determinar las condiciones de interconexión no acordadas por los concesionarios, lo que ocasiona una gran afectación a estos últimos; por lo que la existencia de un modelo de costos proporcionará una herramienta eficaz que, además de dar certidumbre jurídica, agilizará el proceso de determinación de las tarifas de interconexión.

Por lo antes expuesto, de esta H Comisión atentamente solicito se sirva:

UNICO. Tenerme por presentado en los términos del presente escrito, con las manifestaciones de mi representada en relación con el Anteproyecto denominado "Resolución por el que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emite los lineamientos para desarrollar los modelos de costos que empleará al momento de resolver, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, las tarifas de interconexión aplicables a la prestación de servicios de interconexión entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, puesto a consideración ante esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en términos de lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

PROTESTO LO NECESARIO

Lic. Juan Antonio González Cruz
Apoderado legal
Megacable Comunicaciones de México, S.A. de C.V.