

## DISCUSIONES EN TORNO A (DES) REGULACIÓN ASIMÉTRICA EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

Clio

El 11 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma de Telecomunicaciones en la que el Estado mexicano se comprometía a garantizar que tales servicios fueran brindados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias. Para vigilar el cumplimiento de esos mandatos se creó un regulador autónomo sectorial, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), y se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).

El artículo 262<sup>1</sup> de esta Ley establece que se regulará de forma asimétrica al operador declarado como Agente Económico Preponderante (AEP) o aquel que cuente con Poder Sustancial de Mercado. En ese tenor, es relevante saber qué es exactamente la regulación asimétrica.

Viscusi (2005) establece que dicha regulación consiste en imponer medidas especiales al operador de mayor tamaño o incumbente, mientras regula de manera más laxa a las nuevas firmas. Tiene el propósito de equilibrar los posibles efectos anticompetitivos que se derivan de la existencia de agentes con elevado poder de mercado y que se exacerban en mercados

---

<sup>1</sup> **Artículo 262.** El Instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, **regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.** [Énfasis añadido]

integrados verticalmente con estructuras de red, elevados costos hundidos, elevadas economías de escala y alcance.

Es importante aclarar que este tipo de regulación en el sector de telecomunicaciones va más allá de la simple diferencia en las tarifas de interconexión, sino que involucra una serie de medidas como la obligación de no discriminación, la compartición de infraestructura activa y pasiva con tarifas reguladas, la obligación de prestación de servicios mayoristas, la desagregación de los elementos de la red local, la separación contable, etc.

Existe un fuerte debate sobre los efectos de esas medidas, algunos autores como Peitz (2005) y Valetti (2003) afirman que la regulación asimétrica incentiva la entrada y expansión de nuevos competidores al garantizar un margen de ganancia, pero también advierten que tiene el potencial de desalentar la inversión, puede dar lugar a la entrada ineficiente y al *cream-skimming*<sup>2</sup>. Mediante un modelo de diferencias en diferencias Guzmán (2015) encontró que la introducción de medidas asimétricas en América Latina tuvo un efecto adverso sobre la inversión tal como se puede apreciar en el **gráfico 1**.

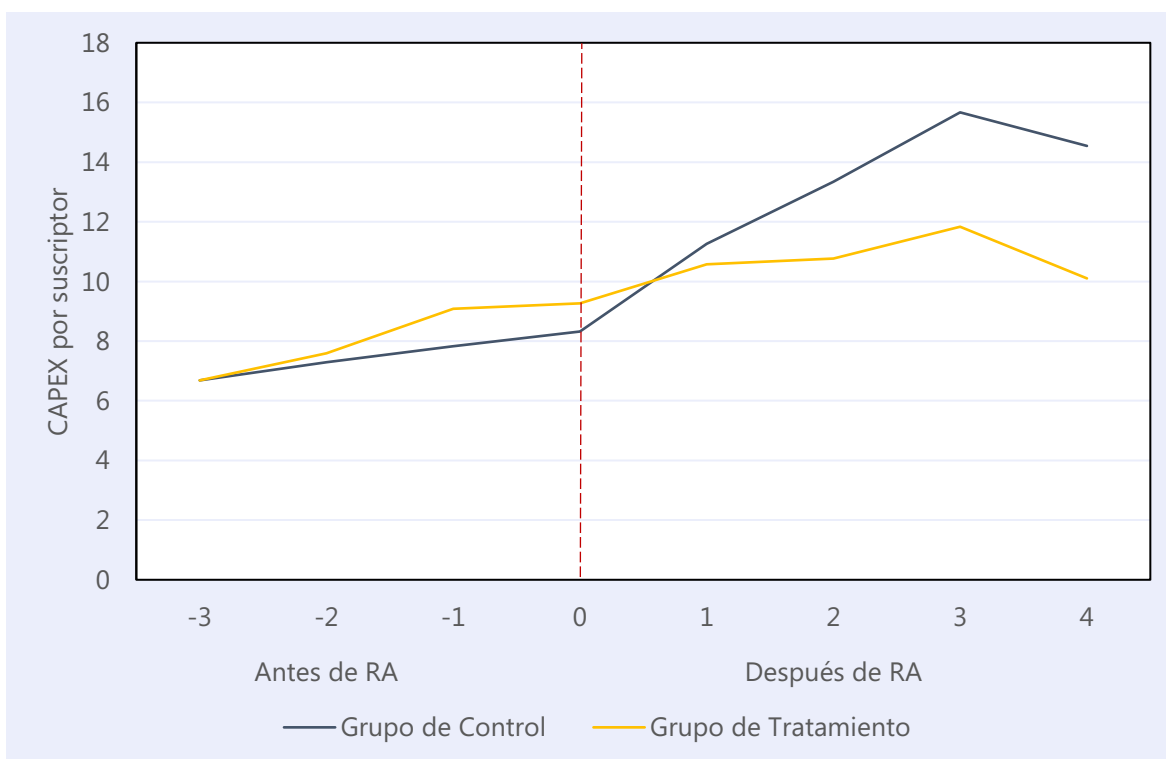
La inversión es de suma importancia ya que el sector de telecomunicaciones está en continuo desarrollo tecnológico. Asimismo contribuye al crecimiento económico nacional pues lleva al incremento de la demanda en todos los eslabones de la cadena productiva relacionada con las telecomunicaciones y, además, ayuda a que la información se intercambie de forma acelerada y sin interrupciones, aumenta la diversidad y calidad de los servicios ofrecidos y

---

<sup>2</sup> Cream-skinning es la práctica de entrar solo a los mercados más rentables. “Los entrantes toman la “crema” de la firma establecida y dejan la “leche”, esto es, los mercados menos rentables.” (Viscusi W. Kip 2005)

se reducen los costos de transporte y de transacción. El teletrabajo y la educación a distancia han evidenciado la necesidad de contar con inversiones sólidas en las telecomunicaciones.

**Gráfico 1. Tendencia del CAPEX por suscriptor antes y después de la introducción de medidas asimétricas.**



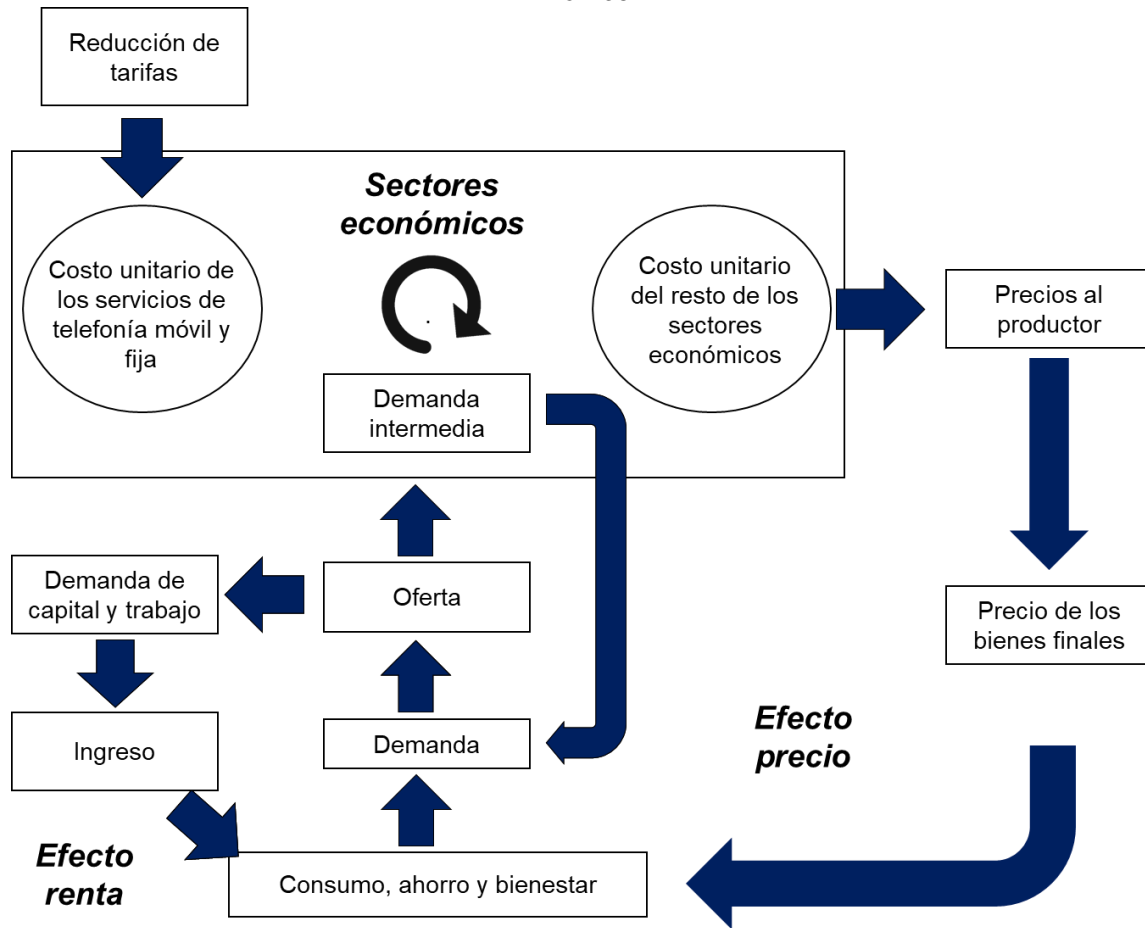
**Nota:** Cifras en dólares del 2009. Promedio de los trimestres por año. El grupo de control son aquellos países que continuaron con regulación simétrica y el grupo de tratamiento se conforma de los países que introdujeron medidas asimétricas, entre los que están México.

**Fuente:** Guzmán (2015). A su vez, elaborado con datos Bloomberg, BMI, OCDE, Estados Financieros e Informes Trimestrales de los operadores y reguladores de los países seleccionados.

No obstante, la inversión no es el único parámetro que debe tomarse en cuenta para tomar la decisión de desregular. Sino que hay una serie de indicadores que deben ponderarse.

Por ejemplo, Ayala, Chapa, García y Hibert (2018) encontraron que la reducción de precios de la telefonía fija y móvil impulsada por la Reforma de las Telecomunicaciones produjo una disminución del 1.81% en el costo de vida de las familias mexicanas.

**Ilustración 1. Efectos de la reforma de las telecomunicaciones en el bienestar de México**

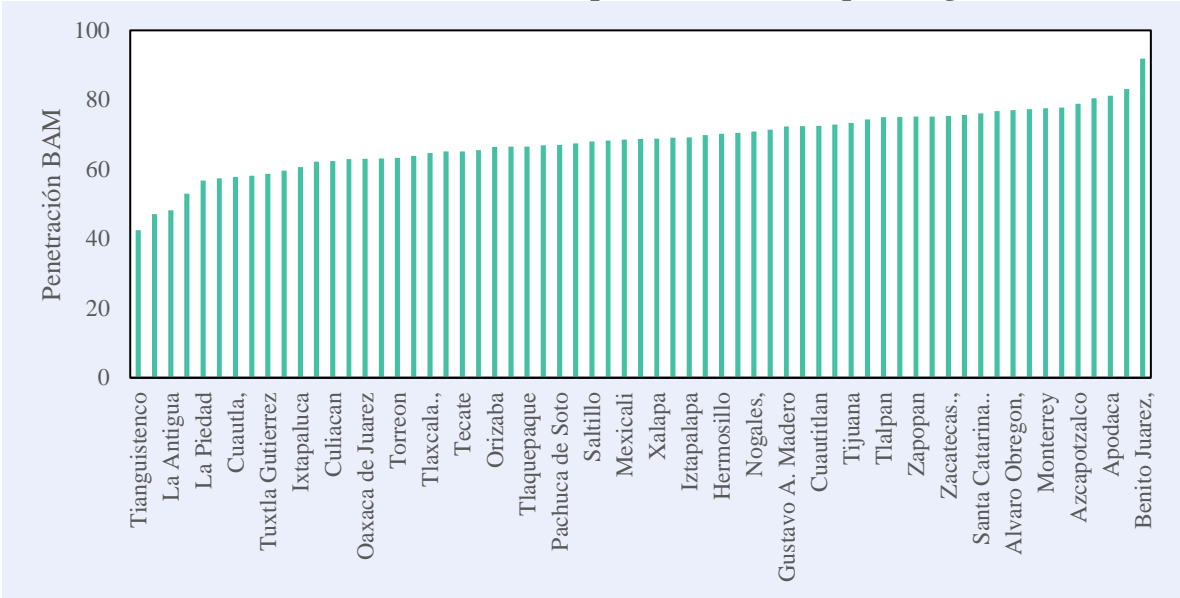


Fuente: Ayala, et.al.

El IFT ha planteado a través de la consulta pública sobre la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119” la posibilidad de que las tarifas del servicio de acceso indirecto al bucle local sean determinadas libremente por el AEP en ciertas zonas geográficas tomando en cuenta el nivel de penetración, el número de operadores y la participación de mercado. Según lo expuesto, eso significa la eliminación de una medida asimétrica de las otras consideradas en la LFTR.

El Instituto encontró que había 63 municipios que tienen características que permitirían la libertad tarifaria.<sup>3</sup> Sin embargo, desde mi punto de vista, se debe usar solo la información del Censo 2020<sup>4</sup> para garantizar la consistencia de los datos y no cruzar información de dos fuentes distintas. En el siguiente gráfico se muestra el nivel de penetración calculado a partir de la información del Censo 2020.

**Gráfico 1. Penetración de BAF para los 63 municipios elegibles**



**Fuente:** INEGI. Elaboración propia información del Censo 2020. Se estimó mediante la división de TVIVHAB: Total de viviendas habitadas; y, VPH\_INTER: Viviendas particulares habitadas que disponen de internet.

Tomando en cuenta la proporción de viviendas habitadas que disponen de internet contra el número de viviendas habitadas, solo la alcaldía Benito Juárez supera los 90 puntos, por lo tanto, no hay municipios con “Penetración muy alta”. Así, se tendría que reevaluar si los

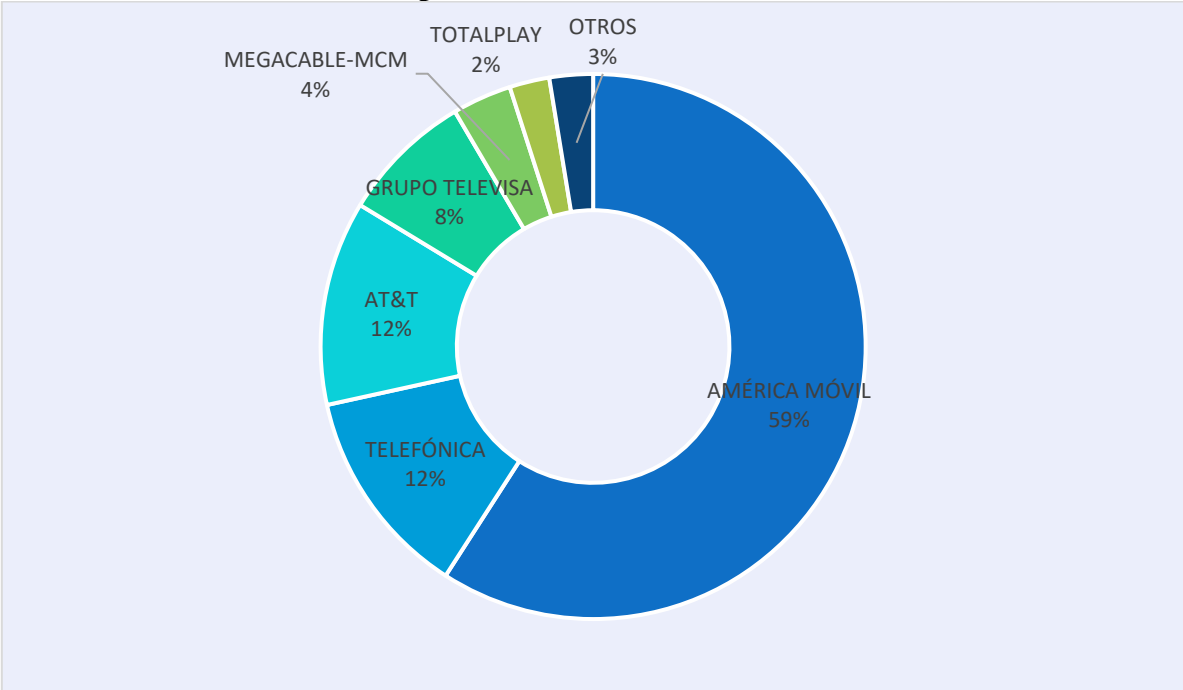
<sup>3</sup> “El AEP tiene una participación de mercado menor al 50%; cuentan con altos niveles de penetración del servicio de BAF (con características de Penetración Alta y Penetración Muy Alta); tienen presencia tres o más operadores, de los cuales, al menos 2 ofrecen servicios a través de fibra óptica; al menos uno de los operadores presentes diferentes al AEP cuenta con una participación de mercado mayor al 20%; agrupan 28.5% de los hogares y el 27.4% de la población; de manera conjunta acumulan 9.5 millones de accesos de BAF, de los cuales 41.9% pertenecen a América Móvil, 28.0% a Grupo Televisa, 15.9% a Megacable y 14.2% a Total Play; en este grupo de municipios el AEP registra 40.3% de sus accesos en el país, mientras que para Grupo Televisa representan 52.6% de sus accesos totales, para Megacable 46.8% y para Total Play 68.9% de sus accesos.”

<sup>4</sup> INEGI 2020.

municipios considerados por el IFT están realmente en condiciones de disminuir el grado de asimetría.

Como economista, sería fantástico que se pudiera diferenciar entre localidades con características similares de forma que algunas sean usadas como grupo de control y otras como grupo de tratamiento, tal como últimamente lo hacen los laboratorios para evaluar la calidad de las vacunas contra la Covid-19. Sin embargo, desde el punto de vista legal, esto podría acarrear una ola de demandas de amparo por considerar que esa decisión es discriminatoria. Asimismo, diferenciar entre localidades, aun y cuando posean distinto grado de condiciones de competencia, podría generar un ambiente de incertidumbre jurídica, pues el grado de preponderancia se midió de forma sectorial en la resolución para determinar al AEP en el sector de telecomunicaciones. A diciembre de 2020, la participación del AEP es del 59%; es decir, está por encima del nivel establecido por la LFTR.

**Gráfico 2. Participación de Mercado Sectorial al 4T de 2020**



Fuente: Elaboración propia con información del BIT de acuerdo con el art. 9no. transitorio.

En conclusión, resulta relevante evaluar de forma rigurosa la forma en cómo se regula y dotar de certidumbre jurídica a los participantes del mercado, pues como establece Viscusi W. Kip (2005)

*Si bien la regulación tiene el potencial de aumentar el bienestar, existen muchos efectos secundarios a la regulación que lo reducen. Cuando se considera una política de regulación, incluso la de un monopolio natural, uno debe evaluar estos posibles efectos secundarios. Todo esto no quiere decir que la regulación sea una herramienta de política inútil, sino más bien señalar que se debe ser prudente en el uso de un instrumento tan contundente y poderoso como la regulación económica de una industria.*

Las telecomunicaciones son el eslabón clave para dinamizar cada una de las actividades económicas y potenciar el desarrollo económico de México. Si bien la regulación asimétrica tiene el potencial de desalentar la inversión, también existen fuerzas que potencian su crecimiento y fomenta la competencia económica en beneficio de los usuarios.

### **Bibliografía.**

Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina someter a Consulta Pública los criterios y umbrales de los parámetros para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con lo establecido en la Medida Trigésima Novena del Anexo tres de la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente

económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119.".

Ayala, Chapa, García, Hibert. Welfare effects of the Telecommunication Reform in Mexico. Telecommunications Policy, Volume 42, Issue 1. (2018). P.24-3

Cave, Martin. "Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment." Telecommunications Policy 30 (2006): 223-237.

Diario Oficial de la Federación (DOF). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. 11 de junio de 2013.

Guzmán. Efectos de la regulación asimétrica sobre las decisiones de inversión de los operadores móviles en América Latina. Tesis para obtener el grado de licenciatura (2015). ITAM

Peitz, Martin. «Asymmetric access price regulation in telecommunications markets.» European Economic Review (Elsevier) 49 (2) (Septiembre 2005): 341-358.

Valletti, Tommaso. "The Theory of Access Pricing and Its Linkage with Investment Incentives." Telecommunications Policy, 27(10-11), 2003: 659-675.

Viscusi W. Kip, Vernon M. John, Harrington Jr. E. Joseph. Economics of Regulation and Antitrust. (2005) Cuarta Edición. EUA: The MIT Press,