

Editorial

*Facultad de Economía de la UANL:
su evolución*

Ernesto Bolaños Lozano
página 1

*Criterios de Política Económica Mexicana
para el 2001: un análisis de su continuidad*

Gilberto Ramírez Garza
página 8

*Reflexiones en torno de la
regulación telefónica en México*

Daniel Flores Curiel
página 15

Comercio y medio ambiente

Isaura Guzmán Leal
página 19

*Índice de precios al consumidor
correspondiente a diciembre
de 2000 y enero de 2001
página 24*

Entorno Económico

Reflexiones en torno de la regulación telefónica en México

Daniel Flores Curiel*

Director
Centro de Investigaciones Económicas

La estructura de la industria telefónica nacional ha sufrido cambios muy importantes en los últimos años.

Si bien recientemente se permitió a otras empresas participar en la telefonía local fija, Telmex es con mucho la empresa dominante en el mercado y para todo fin práctico se puede considerar un monopolista.

El problema es entonces establecer reglas para una empresa que posee la red de telefonía local -insumo esencial en la producción del servicio de larga distancia- y que al mismo tiempo compite con otras empresas en el mercado de larga distancia.

En este artículo se presentan algunas reflexiones en torno a tres puntos específicos de la regulación telefónica en México: el proceso de privatización y apertura; consideraciones sobre el precio de acceso y finalmente, se explica el efecto que puede tener el precio tope.

Introducción

La estructura de la industria telefónica nacional ha sufrido cambios muy importantes en los últimos años. A inicios de la década de los noventa, la empresa paraestatal Teléfonos de México (Telmex) fue privatizada.

Unos años más tarde, se permitió la entrada de otras empresas al mercado telefónico de larga distancia. Este proceso de privatización y apertura, que ya se había presentado en otros países, es consecuencia de cambios fundamentales en la tecnología y la regulación económica.

Si bien recientemente se permitió a otras empresas participar en la telefonía local fija, Telmex es con mucho la empresa dominante en el mercado y para todo fin práctico se puede considerar un monopolista.

El problema es entonces establecer reglas para una empresa que posee la red de telefonía local -insumo esencial en la producción del servicio de larga distancia- y que al mismo tiempo compite con otras empresas en el mercado de larga distancia.

Hay un organismo creado a raíz de la privatización de Telmex, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que se ha encargado de establecer la regulación telefónica en México. La Cofetel emplea, entre otras cosas, un par de mecanismos que son parte fundamental de la regulación: el precio de acceso y el precio tope.

El precio de acceso, es el precio que pagan los competidores a Telmex para que esta empresa les permita conectarse a la red telefónica local. La Cofetel se encarga de fijar el precio y Telmex está

*El autor es egresado de la Facultad de Economía, UANL en 1994. Realizó estudios doctorales en Rice University. Es miembro del SNI y del Consejo Editorial de la sección "Negocios" del periódico EL Norte. Actualmente es profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía UANL.

obligado a permitir el acceso a las empresas que lo paguen. Se debe recordar que los competidores de Telmex requieren de acceso a la red para brindar el servicio de larga distancia.

Es natural que exista preocupación por los incentivos que pueda tener Telmex para favorecer a Lada, su empresa de larga distancia. La regulación del precio de acceso puede ser entonces una herramienta para evitar que se presente esta situación.

El precio tope, es un precio máximo que establece la Cofetel para una canasta de los servicios finales de Telmex, incluyendo telefonía local y larga distancia. Este precio se ajusta periódicamente para tomar en cuenta los cambios por inflación y productividad.

Las empresas rivales de Telmex en el mercado de larga distancia no están sujetas al precio tope. Sin embargo, se pueden ver afectadas de manera indirecta en la medida que el precio tope altera la condición competitiva de Telmex en el mercado de larga distancia.

Los mecanismos de regulación que se emplean en México no fueron diseñados originalmente por la Cofetel. Se puede decir que son métodos de regulación tradicionales en la industria telefónica, producto de una larga historia de regulación en las industrias telefónicas de Estados Unidos y Gran Bretaña.

Una revisión de estos antecedentes históricos, puede resultar de gran utilidad para entender el origen y las causas de nuestra regulación.

Antecedentes históricos

Hace una cuantas décadas, la industria telefónica era considerada un monopolio natural. Parecía entonces adecuado que solamente una empresa se encargara de la producción de este servicio.

No es de extrañarse entonces que la telefonía estuviera a cargo de una empresa del gobierno en la mayor parte de los países del mundo,

incluyendo a México, o una empresa privada pero regulada como AT&T en los Estados Unidos.

En los años ochenta se inician los procesos de privatización y apertura de la industria telefónica en los países más desarrollados del mundo.

Entre otras cosas, se pensaba que la privatización era una forma de incentivar a la empresa para reducir sus costos de operación y corregir las distorsiones en los precios de los servicios telefónicos. La apertura en cambio, tenía principalmente una motivación tecnológica.

Hay diferencias en la forma que presentan los procesos de privatización y apertura en distintos países. Sin embargo, son generalmente variantes de lo que sucedió en Gran Bretaña y los Estados Unidos.

La pregunta fundamental es ¿se debe permitir a la empresa que posee la red telefónica local participar en el mercado de larga distancia?

En el caso británico, los reguladores consideraron que la respuesta a la pregunta anterior debería ser sí. A mediados de los años ochenta, se inicia entonces el proceso con la privatización de British Telecom, hasta entonces único proveedor de telefonía local y larga distancia. Al mismo tiempo, se permite la entrada de una empresa rival llamada Mercury en ambos mercados.

En la regulación británica, se contemplaba que las empresas British Telecom y Mercury entablaran una negociación para fijar el precio de acceso. Sin embargo, ante la falta de acuerdo de las partes, el regulador se encargó de determinar el precio de acceso.

Es importante destacar que si bien la telefonía local estaba abierta a la competencia, British Telecom contaba ya con una red desarrollada, no así su competidor. Por lo tanto, se puede decir que al menos temporalmente, se esperaba que

British Telecom continuara como monopolista en el mercado de telefonía local.

En virtud de la posición ventajosa de British Telecom, el regulador estableció también un precio tope sobre una canasta de los servicios que ofrecía esta empresa. El precio tope se planteaba como una medida temporal, en tanto se generaba más competencia en el mercado de telefonía local.

En el caso norteamericano, los reguladores consideraron más prudente excluir del mercado de larga distancia a quienes operaban la red de telefonía local. Se dividió entonces a la empresa privada AT&T en siete empresas de telefonía local regionales y una empresa de larga distancia.

La empresa de larga distancia conservó el nombre AT&T, en tanto que las otras empresas recibieron el nombre de compañías Bell regionales. Es importante notar que todas las empresas se hicieron independientes y que a las empresas de telefonía local regionales les quedó prohibido participar en el mercado de larga distancia.

La apertura en el mercado de larga distancia de los Estados Unidos se había presentado varios años antes de la partición de AT&T.

El proceso no fue inmediato, se puede decir que ocurrió en parte por descuido. Se inicia cuando se permite a las empresas establecer líneas privadas para la comunicación entre sus plantas y oficinas en distintos lugares del país. Posteriormente, se autoriza la conexión de equipo ajeno a AT&T a la red de telefonía local.

La intención en ese momento, era conectar un teléfono común con equipo de radio para tener comunicación móvil. Sin embargo, esta decisión abrió las puertas para que las empresas que tuvieran red privada ofrecieran el servicio de larga distancia.

De cualquier forma, el suceso que impulsa la apertura en el mercado de larga distancia es el desarrollo de las microondas.

Esta tecnología, que se emplea para acarrear llamadas de larga distancia, se caracteriza por requerir un nivel de producción relativamente bajo para alcanzar la escala óptima. Esto significa que un servicio de larga distancia eficiente no requeriría de la presencia de una sola empresa. En otras palabras, el segmento de larga distancia podría ser competitivo.

Algunos años más tarde, la fibra óptica desplazó a las microondas como método para acarrear llamadas de larga distancia. Esta tecnología se caracteriza por tener costos fijos muy elevados, por lo tanto, requiere de una escala de producción elevada.

Este cambio tecnológico, implica que el servicio de larga distancia es más eficiente en manos de una sola empresa. Sin embargo, para entonces la apertura ya se había presentado y no era factible dar marcha atrás.

Reflexiones para México

A continuación se presentan algunas reflexiones en torno a tres puntos específicos de la regulación telefónica en México. En primer lugar, se trata el proceso de privatización y apertura. En segundo lugar, se hacen consideraciones sobre el precio de acceso. Finalmente, se explica el efecto que puede tener el precio tope.

Es evidente que el proceso de privatización y apertura en nuestro país tomó como base el ejemplo británico. En cierta forma, parecía la alternativa natural ya que en ambos países el monopolio telefónico era empresa de estado. En otras palabras, estos dos países partían de una situación inicial similar.

Sin embargo, es válido preguntar todavía si el proceso de apertura en México podría incorporar algunos elementos de la experiencia norteamericana. Si bien resultaría difícil explicar las ventajas que tendría la división de una empresa como Telmex en un grupo empresas de telefonía regionales, es bastante evidente que la

separación de Lada y Telmex acabaría con los incentivos del operador de la red local para favorecer a una de las empresas de larga distancia.

No sería extraño escuchar argumentos en contra de una separación de Telmex y Lada. Después de todo, muy recientemente se permitió a las compañías Bell regionales participar en el mercado de larga distancia.

Esto no quiere decir que el haber excluido a las empresas telefónicas locales del mercado de larga distancia hace casi 20 años haya sido un error. Las empresas Bell regionales tienen que entrar a un mercado muy desarrollado y competido, ocupan una posición muy distinta a la que tenía AT&T cuando fue dividida. De hecho, las empresas regionales ahora tienen que competir contra la empresa de larga distancia AT&T.

El precio de acceso

La forma en que se ha establecido el precio de acceso en nuestro país es consistente con las prácticas internacionales. La regla que se ha empleado tradicionalmente en muchos países para fijar el precio de acceso, conocida como Efficient Component Pricing Rule (ECPR), establece que este precio debe compensar al propietario de la instalación esencial por el costo directo de suministrar el servicio y su costo de oportunidad.

Una interpretación de esta regla para fijar el precio de acceso sería la siguiente: cuando los competidores de Telmex ocupan la red de telefonía local, tienen que pagar un precio que los hace cubrir el costo marginal en que incurre Telmex por el uso de la red y adicionalmente contribuir para que Telmex cubra los costos fijos de la red.

Esta situación coloca a las empresas competidoras en clara desventaja con respecto a LADA. Para estas empresas, los costos fijos de la red se convierten en costos marginales. En

cambio para LADA, los costos fijos de la red siguen siendo costos fijos.

Algunos economistas consideran que LADA estaría en desventaja de no incluir esta contribución al pago del costo fijo de la red en el precio de acceso pues Telmex debe cubrir el costo fijo y sus competidores no.

Sin embargo, es importante recordar que los costos fijos generalmente no afectan la competitividad de una empresa, los costos relevantes para este efecto son los costos marginales. En todo caso, parecería más adecuado que los competidores de Telmex contribuyeran a cubrir el costo fijo de la red haciendo un pago fijo.

El precio tope

En condiciones de competencia parecería innecesario establecer un precio tope. Sin embargo, el mercado de telefonía local todavía conserva las características de un monopolio. A diferencia de lo que ocurre con el precio de acceso, hay gran cantidad de opciones para la regulación de un monopolio que ya se han puesto en práctica en el contexto de la telefonía. Entre otras, se ha regulado la tasa de retorno, los beneficios y los ingresos de las empresas.

A favor del establecimiento de un precio tope, se enfatiza que este tipo de regulación proporciona incentivos para que la empresa reduzca sus costos. Adicionalmente, en contraste con precios tope individuales, el precio tope sobre una canasta de servicios otorga cierta flexibilidad a la empresa para modificar los precios de acuerdo a las condiciones cambiantes de costos y demandas.

Sin embargo, existe ya un estudio formal que muestran como en condiciones similares a las que privan en México, un precio tope pone a los competidores de Telmex en desventaja y podría incluso favorecer a Telmex en términos generales.