

Junio 28 de 2011

Doctor
CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC
Carrera 7 # 77 - 07, Piso 9, Edificio Torre Siete 77
Bogotá
mercadomovil@crcom.gov.co

Asunto: **Comentarios de UNE a la propuesta regulatoria sobre modificación de normas relacionadas con el mercado de voz saliente móvil.**

Respetado Comisionado:

Las TIC, como locomotora de las locomotoras de crecimiento del país, serán un instrumento eficaz de transformación productiva y social en Colombia siempre que existan mercados competidos. Como ha sido demostrado por la literatura teórica y empírica, la rivalidad entre operadores elimina ineficiencias dentro de las empresas, aumenta la productividad de las industrias¹ y promueve la innovación.² La ausencia de rivalidad entre firmas (fallas de mercado) hace que éstas se comporten de manera socialmente indeseable.

Dada la persistencia de los altísimos niveles de concentración en el mercado de voz saliente móvil³, y habida cuenta de que la tendencia creciente a comercializar servicios mediante el empaquetamiento le facilita a Comcel extender su dominancia a otros

¹ Para una discusión de los efectos de la competencia sobre la eficiencia de las firmas y la productividad de los mercados ver, Bloom, N. y J. Van Reenen (2006), "Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries", *NBER Working Paper*, No. 12216; Olley, SG. y A. Pakes (1996), "The dynamics of productivity in the telecommunications equipment industry", en *Econometrica*, Vol. 64, 6, pp. 1263-1297; Disney, R., J. Haskel y Y. Heden (2003), "Restructuring and productivity growth in UK manufacturing", en *Economic Journal*, Vol. 113, 489, pp. 666-694; Wallsten, S. (2001), "An Empirical Analysis of Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America", en *Journal of Industrial Economics*, 49, pp. 1-19.

² Con respecto a la innovación, a pesar de la hipótesis schumpeteriana respecto a la correlación positiva entre monopolio e innovación y la contra-argumentación de Arrow al respecto, más recientemente Kamien et al (1982) y Sutton (1998) han establecido que la relación entre poder de mercado e innovación no es lineal: tiene la forma de una U invertida. En industrias con altos costos hundidos, una estructura de mercado oligopólica en lugar que un monopolio o una situación de competencia perfecta es la que conduce a mayor inversión e innovación. Kamien, M.I. y Schwartz (1982), *Market structure and innovation*, Cambridge University Press, y Sutton, J. (1998), *Technology and market structure: theory and history*, MIT Press.

³ Tal concentración del mercado por parte de Comcel se evidencia en las gráficas 7 y 24 del documento que soporta a este proyecto de resolución.



mercados, en especial el de acceso a Internet, es claro que las medidas regulatorias que en el presente año se definan para el mercado de voz móvil marcarán el desarrollo del sector. Tal desarrollo no sólo comprende variables como el nivel de los precios y la estructura de industria en el corto plazo sino también el dinamismo de la inversión y la innovación, todo lo cual incide notoriamente en la velocidad de expansión de los servicios existentes y nuevos y en la maximización del bienestar social.

Consideramos fundamental que todas las medidas regulatorias y las decisiones de política sectorial sean consistentes con el objetivo primordial de salvaguardar la competencia como instrumento para maximizar el bienestar presente y futuro de los usuarios de servicios TIC.

Por todo lo anterior, resulta de gran importancia que la CRC no sólo identifique el tipo de medidas que deben adoptarse sino la manera como su implementación incidirá sobre la dominancia de Comcel y los efectos de ésta sobre la contestabilidad del mercado. Aunque tales medidas produjesen resultados satisfactorios en la solución de otros problemas, serían irrelevantes si no lograsen modificar significativamente lo anterior. Importa tener presente que, dada la estructura de la industria colombiana, el principal objetivo de nuestra regulación debe consistir en evitar que un sector tan estratégico como el de las TIC dependa de las decisiones empresariales de un solo proveedor. Esto limita peligrosamente la capacidad del Estado para orientar la política pública, dado que la concentración incrementa el riesgo de que los intereses del proveedor dominante prevalezcan sobre los del país.

En términos generales, UNE considera acertado el diagnóstico de los problemas de competencia identificados por la CRC en el mercado de voz saliente móvil, y encontramos acertados los cuatro tipos de medidas⁴ contenidas en el proyecto de resolución. Sin perjuicio de lo anterior, resulta indispensable modificar algunas de las medidas propuestas por la CRC, de forma que éstas consigan resultados efectivos en el propósito fundamental de generar condiciones para incrementar la presión competitiva por parte de otros jugadores. En consecuencia, nuestros comentarios están dirigidos a proponer las modificaciones que contribuyan a disminuir las barreras y a configurar un mercado más competido, de tal forma que los usuarios de servicios móviles se beneficien en el corto y mediano plazo.

Adicionalmente, llamamos la atención sobre la necesidad de tomar urgentemente las medidas complementarias de carácter particular que se requieren para ayudar a lograr este propósito.

⁴ Nos referimos a los siguientes tipos de medidas: 1) intervención mayorista disminuyendo el valor de los cargos de acceso; 2) reglas más estrictas para la fijación de precios a nivel minorista; 3) obligación de reporte de información de precios que redunde en una mayor transparencia; 4) uso de equipos terminales en cualquier red.



Acerca de la medida de intervención mayorista (artículo 1 del proyecto de resolución).

En el documento soporte (página 85) se indica que el modelo de costos LRIC puro actualizado arroja un valor de cargo de acceso de \$42,49. De acuerdo con las consideraciones conceptuales señaladas en ese documento, UNE concluye que este es el actual costo eficiente de terminación de tráfico de voz en la red de un operador eficiente que tuviese el 33% de la participación del mercado colombiano de telefonía móvil. Sin embargo, Comcel tiene una participación del orden del 63% en ingresos (gráfica 7 del documento) y del 78% en tráfico móvil (datos reportados al Ministerio de TIC), mientras que TIGO participa con menos del 12% de los ingresos y el 5% del tráfico.

Un cargo de acceso uniforme:

- Constituye una medida regulatoria que no es consistente con lo ordenado en la normatividad, dado que existe el mandato legal de remunerar a costos eficientes el uso de todas las redes, incluyendo a las móviles (Ley 1341 de 2009, Art. 2 Numeral 3, Art. 22 Numerales 5 y 11).
- Implica el establecimiento de un subsidio a favor de Comcel. La escala de operación de Comcel implica que sus costos eficientes de terminación están bastante por debajo de los costos arrojados por el modelo que la CRC ha tomado como referencia, mientras que los de TIGO son significativamente superiores a los de dicho modelo. Así, se estaría estableciendo un subsidio para Comcel por parte de los demás operadores.⁵
- Fija un precio que no remunera el costo en el que incurren las redes de un proveedor que como TIGO maneja del orden del 5% del tráfico.

Por lo tanto, el cargo de acceso uniforme contribuye significativamente al fortalecimiento de la dominancia de Comcel y al debilitamiento de la posición competitiva de sus rivales, lo que va en contravía del objetivo mismo de la existencia de la regulación mayorista.

Para evitar lo anterior, UNE considera entonces fundamental que la regulación:

- fije cargos de acceso en función del costo eficiente que resulte para cada red móvil, de acuerdo con su respectiva escala de operación, o en su defecto,
- fije el cargo de acceso eficiente para una red con la escala de operación de la de Comcel (cuyo valor necesariamente debe ser inferior al de la red modelada con el 33% del mercado), y el cargo de acceso eficiente para una red hipotética cuya escala de operación se aproxime a la del resto de las redes (cuyo valor debe ser por supuesto superior al de una red que participa del 33% del mercado) ⁶.

⁵ Si bien TIGO es receptor neto de ingresos de terminación, el operador está dejando de recibir ingresos mayoristas por la forma en la que actualmente se fijan los cargos de terminación.

⁶ Conviene poner de presente que las diferencias en la escala de operación de las redes de telefonía fija local condujeron a la conformación de grupos para efectos de definir tarifas de cargos de acceso a dichas redes.



Dada la desequilibrada distribución del mercado colombiano de telefonía móvil, la diferenciación de cargos de acceso en función de la escala de operación de las redes constituye una medida de carácter general que resulta indispensable para cumplir con un mandato legal. Por lo tanto esta decisión no puede entenderse como una medida de carácter particular orientada a corregir fallas de mercado imputables a un determinado proveedor.

En el documento de la CRC que soporta este proyecto de resolución se exponen las razones por las cuales para remover barreras a la competencia en el mercado móvil resulta indispensable que los cargos de acceso no superen las tarifas on-net. En concordancia con ese planteamiento, los cargos de acceso a las redes móviles deben fijarse de acuerdo con criterios que reflejen sus respectivas escalas de operación, puesto que de esta forma es seguro que tales cargos estarán por debajo de los precios on-net.

En caso de que la CRC decida una reducción gradual del valor del cargo de acceso, en lugar de fijar desde un principio el valor eficiente que resulte de aplicar la metodología que acabamos de proponer, lo indicado sería establecer que año a año el cargo de acceso a la red de Comcel disminuya con un gradiente constante hasta alcanzar el valor que la CRC defina para una red eficiente con una escala de operación igual a la de Comcel. De manera análoga, el cargo de acceso a las redes de los competidores de Comcel debería disminuir año a año con un gradiente constante hasta alcanzar el valor que la CRC defina para una red eficiente con una escala de operación similar al del promedio de estas redes.

En relación con el efecto que sobre el índice de concentración del mercado tendría la medida de fijar un valor de cargo de acceso que tome en cuenta la mayor escala de operación de Comcel, y fijar otro valor que refleje la menor escala de operación de sus competidores, consideramos pertinente señalar lo encontrado por el estudio realizado por Analysys (2011).⁷

En un análisis econométrico que utiliza series de tiempo de corte transversal, los consultores estiman el impacto que tendría sobre el grado de concentración (medido por el HHI) y los ingresos reales por usuario, la introducción de un diferencial de 25% en los cargos de acceso del operador móvil que más paga y el que menos paga en países con cargos de acceso simétricos. En el caso de Colombia, esto equivaldría a que el ratio entre los cargos de acceso de Comcel y Tigo pasaría de 1 a 1.25.⁸

⁷ Analysys (2011), *Informe para Colombia Móvil Tigo, Competitividad en el sector móvil colombiano: medidas en el mercado mayorista*. Febrero 22 de 2011

⁸ Analysys (2011), Op Cit, p. 21-36. Con el propósito de explicar cambios en el HHI (ln HHI), además de la asimetría (ln asimetría t-1), Analysys incluye una variable dummy que es igual a 1 si el país ha introducido portabilidad numérica y cero si este no es el caso, y el número de operadores en el mercado (N=107, número de países=19, incluyendo Colombia). Las mismas variables de control se incluyeron en la regresión que trata de explicar los cambios en los ingresos reales por usuarios (ln ingreso real por usuario en US\$), pero por obvias razones se incluyó el cambio del PIB per capita (N=36, número de países=8 incluyendo a Colombia). Tanto en la regresión que pretende explicar los cambios en el grado de concentración como en la que la variable dependiente son los cambios en los ingresos reales por usuario, el efecto de la asimetría (rezagada) es significativo al 1%.



Permitirles a ciertos operadores cobrar mayores de cargos de acceso conduciría a una reducción de 5.5% en el HHI un año después de haber sido introducida la medida, y de 20% en los ingresos reales por usuario. En el caso de Colombia, el efecto equivaldría a una caída del HHI de 281.5 puntos, al pasar de 5.118 a 4.837. Los ingresos reales por usuario irían de US\$7 a US\$5.6. El retraso en los efectos de la medida indica que los operadores (al igual que los usuarios) toman tiempo para ajustar sus estrategias de comercialización al cambio en los cargos de acceso.

Los resultados de Anlysys confirman que en la medida en que los cargos de acceso les permitan a los operadores de menor tamaño generar mayores ingresos para invertir en infraestructura y mejorar la cobertura y calidad de sus servicios, su cuota de mercado aumentará disminuyendo así la concentración del mercado.

Acerca de la medida de intervención minorista (artículo 3 del proyecto de resolución).

UNE considera que la regla de tarifa uniforme debería aplicarse sólo para las llamadas originadas desde la red de Comcel. Los argumentos que presentamos a continuación muestran que en relación con el objetivo fundamental de aumentar la contestabilidad del mercado, existe una notable diferencia entre imponer la regla de tarifa uniforme a todos los proveedores y aplicar la medida sólo al dominante.

Tales argumentos son:

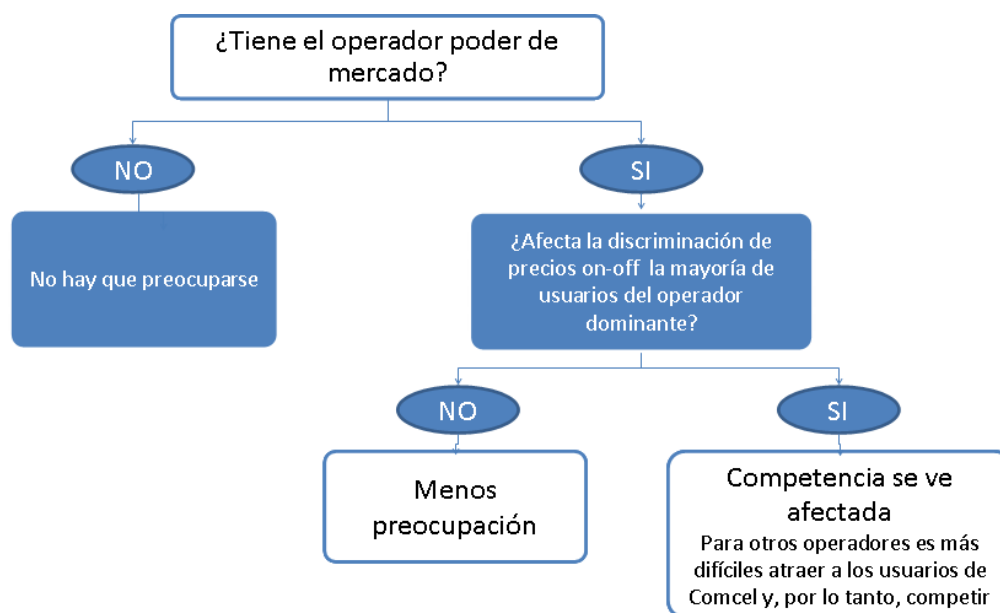
1. **El Estado no debe permitir que se limite su capacidad de orientar la política sectorial.** Por las razones ya expuestas, la medida de intervención minorista en el mercado móvil debe tener como fin evitar que la capacidad del Estado para orientar la política pública quede restringida por la alta concentración del mercado de voz móvil, y el consecuente riesgo de que ésta se extienda a todos los mercados de telecomunicaciones. Por ello, la medida minorista debe sobretodo conseguir incrementar la presión competitiva mediante una apreciable atenuación de las condiciones de mercado que permiten a Comcel utilizar su dominancia como instrumento para competir ventajosamente.
2. **Las medidas minoristas deben incrementar la competencia.** De acuerdo con los fundamentos conceptuales de la regulación por mercados relevantes, para imponer remedios efectivos es fundamental determinar si una práctica restringe o distorsiona la competencia. De acuerdo con el análisis de la CRC, la práctica en cuestión es la diferenciación entre los precios on-net y off-net utilizada por los diferentes operadores. Esta práctica ha llevado a la formación de clubes de usuarios en cada red y, por lo tanto, impuesto barreras al cambio de operador. Dado el alto grado de penetración del servicio de telefonía móvil, dicho efecto club es una importante barrera a la competencia si se cumplen las condiciones que se presentan en la Gráfica 1, a saber:



- el operador que incurre en la práctica es dominante; y
- la diferenciación de precios cubre a la mayoría de usuarios/paquetes en el mercado relevante.

Dado que Comcel tiene posición dominante y que la discriminación de precios afecta a la mayoría de sus usuarios, los incentivos para la mayoría de los usuarios de telefonía móvil para cambiarse de operador se ven disminuidos. Así, la práctica de Comcel desestimula la competencia en el mercado y, por lo tanto, la tarifa uniforme on-net y off-net sólo debe imponerse a Comcel.

Gráfica 1. Marco para evaluar los efectos de una práctica sobre la competencia



Fuente: elaboración propia con base en Resolución CRC 2058 de 2009 y Documento CRT de Lineamientos en el marco del proyecto regulatorio de régimen de mercados relevantes de telecomunicaciones de septiembre de 2008.

3. **Dado que Comcel impone las condiciones del mercado, las tarifas de los operadores no dominantes estarán disciplinadas por las de Comcel.** La imposición de la medida al dominante disciplinará a los otros jugadores puesto que de no reducir ellos los diferenciales entre sus tarifas off-net y on-net u ofrecer una tarifa uniforme mayor a la de Comcel, correrían el riesgo de que sus clientes prefiriesen los planes tarifa uniforme de Comcel. De hecho, como la CRC lo muestra en el gráfico 8 del documento soporte de la resolución, los demás actores han realizado constantes esfuerzos para ofrecer precios competitivos, aún a costa de sus resultados financieros.



Acerca del portal de transparencia de precios y de la utilización de los terminales en cualquier red (artículos 4 a 8 del proyecto de resolución).

Compartimos las razones que llevaron a la CRC a definir las estipulaciones consagradas en los mencionados artículos. Consideramos que el hecho de poner a disposición de los usuarios un portal administrado por la CRC, con el detalle de datos que se señala en los artículos 5 y 6, permitirá una mayor transparencia en la divulgación de los planes tarifarios, beneficiará a los usuarios en tanto éstos podrán disponer de información clara para comparar las condiciones de los diversos planes de servicios individuales y empaquetados, y por ende contribuirá a la protección de los usuarios y al mejoramiento de las condiciones de competencia entre los proveedores.

Consideramos que estas normas resultan de gran importancia. El mercado colombiano está tendiendo a la integración de operaciones entre proveedores de servicios soportados en redes fijas y móviles. Se están también conformando alianzas entre proveedores con el fin de ampliar la oferta de servicios a través de paquetes. Apoyamos entonces la intención de la CRC de monitorear desde la perspectiva regulatoria un mercado donde cada vez van a tener mayor peso relativo las ofertas comerciales multi-servicio (n-play), dado que la posición competitiva de un operador en el mercado de un servicio particular puede permitirle apalancar su posición en mercados conexos. Esta intención del regulador concuerda con lo que hemos planteado acerca de que una de las funciones primordiales de la CRC debe ser la de propender porque sigan existiendo incentivos a la entrada de nuevos proveedores de redes y servicios, para así mantener una dinámica competitiva que contribuya a obtener mejores resultados sociales.

Por razones idénticas a las ya enunciadas en cuanto a las ventajas de facilitar a los usuarios el ejercicio del derecho a elegir el proveedor que mejor satisfaga sus necesidades en términos de la relación beneficio-costos, apoyamos también la iniciativa de intervención regulatoria dirigida a garantizar que los terminales móviles puedan ser utilizados en cualquier red. Por ello estamos de acuerdo con que la CRC prohíba a los proveedores bloquear o restringir el uso de equipos terminales en redes distintas a las suyas, salvo en el evento en que se haya establecido una cláusula de permanencia mínima para respaldar el financiamiento o subsidio de ciertos equipos terminales, y sólo durante el período durante el cual se esté amortizando dicho financiamiento. Claramente esta medida resulta vital para que se produzcan los resultados buscados con la implantación de la portabilidad numérica.



Acerca de la fecha a partir de la cual deben regir las medidas establecidas en la resolución a expedirse.

Dado que en este proyecto de resolución y en el documento que lo soporta se reconoce la urgente necesidad de tomar las medidas previstas en este proyecto de resolución, puesto que éstas son un instrumento esencial para corregir las distorsiones y problemas de competencia que vienen presentándose, consideramos esencial que todas las medidas rijan tan pronto como se inicie la vigencia de la resolución que se expedirá.

No encontramos restricción alguna para que el nuevo valor de los cargos de acceso, aún si se desarrollase un proceso de ajuste gradual, rija a partir de la fecha de vigencia de la resolución que se expedirá.

En cuanto a la regla minorista, consideramos que la tarifa uniforme para llamadas salientes de Comcel podría regir tan pronto se encuentre en firme la resolución, puesto que esta medida será fundamental para corregir las distorsiones que restringen la mayor presión competitiva en el mercado de voz móvil. Consideramos importante que en todo caso la regulación a expedirse prevenga eventuales actuaciones que busquen dilatar la vigencia de la tarifa uniforme para on-net y off-net, utilizando mecanismos como las cláusulas de permanencia o los planes exclusivos de tarifas on-net.

Confiamos que estos comentarios y las propuestas específicas que hemos formulado resulten útiles para la definición final de las medidas que el mercado precisa para encontrar una senda estable y permanente de crecimiento e innovación, en un entorno de sana competencia.

Cordialmente,



JAIME ANDRÉS PLAZA
Gerente de Regulación

