

Diciembre 19, 2014

Señor
PABLO MARQUEZ
Experto Comisionado
COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Estimado Doctor Márquez,

En Capital Advisory Partners hemos desarrollado un estudio de la medida de cargos diferenciales vigente en Colombia y su impacto en el mercado de voz saliente móvil en el país, por encargo de la empresa Colombia Móvil S.A. En los próximos días se decide prorrogar o no esta medida, así que queremos presentar ante usted, como miembro de la CRC, algunas reflexiones finales al respecto con sus respectivos argumentos dada la importancia de esta decisión para el futuro del mercado de telecomunicaciones en Colombia.

1. El mercado Colombiano no está listo aún para migrar hacia la simetría y bajar significativamente los cargos de interconexión entre los operadores.

Uno de los principales argumentos que han tenido los que defienden la migración hacia la simetría es que la OECD recomienda para Colombia la reducción de los cargos de acceso y migrar hacia la simetría en un tiempo corto. Sin embargo, no determina un tiempo específico, porque probablemente eso deberá establecerse de acuerdo con las condiciones del mercado. En Europa y otras regiones donde se ha implantado la medida, ésta ha estado en vigencia entre 8 y 10 años. No hay razón para asumir que en Colombia se necesita menos. Apenas llevamos dos años de aplicación de la norma. Tal como se establece en nuestro estudio, no hay duda de que eventualmente los mercados deben llegar a la simetría, pero el regulador debe ser cuidadoso y calibrar esa senda decreciente hacia la convergencia para no perder los avances ganados en competitividad en los últimos dos años.

El mercado colombiano es muy similar al mexicano pues en ambos países se ha determinado que existe un operador dominante con una participación de más del 55% en Colombia y cerca del 69% en México, siendo Claro / América Móvil, el dominante en ambos casos. Los dos países cuentan con una de las penetraciones de mercado más bajas en la región, posiblemente por la poca competencia real que existe entre los operadores. En el caso mexicano, la OECD recomendó en el 2012 la instauración de medidas asimétricas para contrarrestar la posición del operador dominante y actualmente la regulación es incluso más estricta que en Colombia, pues Claro en México tiene cero cargos de interconexión por parte de sus competidores. Considerando que en los otros países de la OECD, la participación promedio del mayor operador en cada mercado es de 40%, la OECD recomendó para México que “la Cofetel necesita actuar con prontitud y emitir regulación asimétrica, aun cuando existe la posibilidad de que se interpongan amparos contra las decisiones de la Cofeco” (1). En Colombia la situación es muy similar pero la recomendación es la contraria y claramente es inconsistente.

Adicionalmente, otros países miembros de la OECD como Alemania, Suiza e Irlanda que implantaron medidas de cargos asimétricos en 1998, 2000 y 2002 respectivamente, aún continúan con las medidas vigentes y no han puesto una fecha definitiva para el paso a la simetría. Es importante resaltar la vigencia que ha tenido la medida y que se ha mantenido por más de 5 años desde el momento en que la OECD recomendó en el 2009 la transición a la simetría para sus países miembros. En Alemania existe el “German Telecommunications Act” que se enfoca en la regulación asimétrica de los operadores con un poder de mercado significativo, por lo general el operador con mayor tiempo en el mercado. No encontramos válida la recomendación de la OECD con estos precedentes.

2. La medida de cargas asimétricas si ha tenido un efecto positivo en el mercado colombiano y eliminarla ahora pone en riesgo lo ganado hasta el momento en materia de competencia.

La mejor prueba de que la medida tiene efectos positivos en el mercado, haciendo más viable la competencia para los operadores de menor tamaño, es que Claro, que es el segundo operador en Perú detrás de Telefónica, ha hecho un lobby constante ante el regulador para lograr que la medida continúe después de los 10 años que lleva de implementación. La posición del regulador, Osiptel es considerar la medida de cargas asimétricas cuando “las empresas no son iguales, hay razones tecnológicas, de cobertura, de concentración de mercado, de operación integrada con empresas del mismo grupo operador”, en palabras del regulador Alejandro Jiménez. En el mismo sentido, “el director de Marco Regulatorio de América Móvil (Claro), Juan Rivadeneyra, considera necesario establecer medidas de balanceo asimétrico en un mercado en el que la telefonía fija y móvil está concentrada en un solo operador (Telefónica).” (2)

Otro gran argumento para eliminar la medida asimétrica es que no sirve y la corrección en el mercado ha sido muy pequeña. Durante el poco tiempo que lleva la medida se ha podido observar lo siguiente:

- La participación de mercado de Claro ha bajado de 63% en 2011 a 56% el 2T 2014 y aunque hay mejoras, continúa la fuerte dominancia
- El índice HHI ha bajado de aproximadamente 4,700 en 2011 a cerca de 4,000 (aun por encima de un mínimo deseable de 3,000 y del mínimo de 2,500 para un mercado altamente concentrado) (3)
- La participación del tráfico on-net sobre el tráfico total para Claro ha bajado de 94% en 2011 a 89% en 2014 pero sigue siendo un mercado con poca interconexión entre operadores

Adicional a los cambios positivos que se han observado en la competitividad del mercado gracias a la medida de cargos asimétricos, los usuarios también han tenido grandes beneficios. Colombia Móvil y Movistar aseguran que desde la aplicación de los asimétricos, las tarifas de sus usuarios han bajado en promedio 10% y se han incrementado las inversiones en infraestructura. Consideramos que estos beneficios se deben a las cargas diferenciales porque es la única medida que el operador dominante ha debido cumplir a cabalidad (a otras medidas minoristas ha logrado darles la vuelta de alguna forma y ha sido multado por las autoridades una vez se ha comprobado este comportamiento anti-competitivo).

3. La medida de cargas asimétricas ayuda a los operadores pequeños a mantener su viabilidad financiera y ser más competitivos bajando tarifas en el mercado por el flujo generado

La dominancia del operador líder se evidencia más allá de su alta participación de mercado medida por suscriptores o tráfico. Por su fortaleza financiera, constantemente ejerce su posición de poder con el alto flujo de caja que genera, con el cual es capaz de sacar al mercado ofertas y planes comerciales que no pueden ser contestables por los demás operadores porque pondrían en riesgo su viabilidad financiera.

Un ejemplo de la no contestabilidad es la oferta “Un Elegido Todo Destino” de Claro, que ofrece llamar gratis al elegido de cualquier operador por los primeros 5 minutos de la conversación. En el estudio se estima que el margen bruto de este producto para Claro debe estar alrededor de 68% dadas las condiciones actuales de participación de mercado y tendencias en las llamadas on-net. Replicar esta oferta para Colombia Móvil implica una pérdida, con un margen bruto negativo de 32%. Esto se explica porque el costo marginal de un minuto gratis para Colombia Móvil es más del doble que uno para Claro. Esta situación también se replica en otros mercados como el de datos, en el cual los paquetes que logra ofrecer Claro no son contestables por los demás operadores.

La OECD en su reporte para México indicó que la rentabilidad de Claro estaba muy por encima de la rentabilidad promedio del líder en cada uno de los países miembros. El margen de EBITDA tanto para la operación en Colombia como en México, se estima que está por encima de 40%. Comparado con un margen cercano al 32% para Movistar y 21% para Colombia Móvil. Si la regulación permite que el operador dominante continúe con este tipo de poder, su generación de caja le permite establecer prácticas anticompetitivas en el mercado.

En estas condiciones de competencia entre dos jugadores con capacidad financiera muy disímil como es el caso, el operador con el menor flujo de caja lleva las de perder y eventualmente puede salir del mercado por no poseer un poder comparable al más rico. Es razonable que los operadores se preocupen por su flujo de caja.

Para concluir, quiero enfatizar que como consultor y como usuario, considero que sería altamente desfavorable para el país que la Comisión de Regulación de las Comunicaciones tome la decisión de terminar la medida de cargos asimétricos anticipadamente porque iría en contra de la competitividad del mercado y el beneficio de los usuarios.

Cordial saludo,

Rudolf Hommes
CAPITAL ADVISORY PARTNERS

(1) Telecoms reform would boost competition and growth in Mexico. Enero 2012.
<http://www.oecd.org/newsroom/telecomsreformwouldboostcompetitionandgrowthinmexicosaysoecd.htm>

(2) La Republica Perú, “Nueva pelea en el sector Telecomunicaciones”, Junio 2010

(3) Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y cálculos de Fedesarrollo.
Teletrabajo: un vistazo al caso colombiano. Abril 2014.