

VPJ-0028-11

Bogotá D.C., 24 de febrero de 2011

Doctor

CRISTHIAN LIZCANO ORTÍZ

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Carrera 7 No.77-07 Piso 9-10

Ciudad

Asunto. Comentarios al documento "Consulta Pública - Escenarios Regulatorios para el Mercado "Voz Saliente Móvil""

Respetado Doctor Lizcano,

De conformidad con la invitación efectuada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones para presentar comentarios respecto del documento citado en la referencia, a continuación AVANTEL S.A. expondrá algunas consideraciones de carácter general.

En primer lugar se considera importante reiterar que AVANTEL reconoce la importancia que para el sector de las telecomunicaciones en el país, representan las acciones que por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, se están dando con el fin de determinar el escenario regulatorio más adecuado y conveniente para aplicar al mercado de "voz saliente móvil".

En ese sentido, AVANTEL ha efectuado estudios y análisis internos respecto de los documentos publicados por la CRC relacionados con el Diagnóstico Preliminar del Mercado de Voz Saliente Móvil así como el relacionado con los Escenarios Regulatorios propuestos para dicho mercado en este último estudio. Además de lo anterior y con el fin de obtener un análisis independiente, AVANTEL contrató los servicios de la firma de consultoría CRITERIA & TRUST CONSULTING, estudio liderado por el Dr. MAURICIO AGUDELO PEREZ,¹ [MAP] a quien se le encargó el estudio de los temas antes mencionados, las conclusiones de dicho estudio están contenidas en el documento que se adjunta al presente informe y en el cual se concluye sobre los modelos óptimos de cargos de acceso en mercados móviles sujetos a efectos de red y externalidades.

En consecuencia, se considera pertinente presentar las observaciones que se relacionan a continuación, así como las respuestas a los planteamientos e interrogantes que la CRC incluye en el documento relacionado en el asunto.

1. Coyuntura del Mercado Móvil (numeral 3)

De manera anticipada al análisis, conviene poner de presente que por tratarse de un tema de alto impacto para el sector de las telecomunicaciones y en particular, orientado al sector de los proveedores de redes y servicios móviles, la CRC debe incluir en los estudios a la totalidad de los operadores móviles que ofrecen estos servicios y evitar limitarse a considerar solo a tres de ellos,

¹ [MAP] – Mauricio Agudelo Pérez, Economista - Universidad de los Andes, Master en Economía - Universidad de los Andes y Master in Telecommunications Mangement - University of Strathcly Reino Unido.

que si bien son los que poseen mayor participación de mercado, no justifican la exclusión de otros operadores enfocados a nicho de mercado y que igualmente tienen vocación de permanencia en el sector, como es el caso de AVANTEL, además de interactuar activamente tanto en el mercado minorista como mayorista, lo cual puede generar confusión para el lector de este estudio y consistencia en las conclusiones del mismo.

Por tratarse de temas relacionados, se transcriben a continuación las conclusiones del estudio contratado por AVANTEL [MA].

Consideraciones de Mercado:

- 1. En contraste con un mercado mucho más dinámico como el de valor agregado, que muestra una tasa de crecimiento anual constante en sus ingresos de 25%, el mercado móvil apenas creció al 1,1% en los últimos cuatro años. El lento crecimiento también se evidencia en la dificultad que tienen los operadores móviles de redes pequeñas y de entrada tardía al mercado para crecer su base de suscriptores: Tigo, el que muestra el mejor desempeño, pasó de tener una participación de mercado de 9% en junio de 2006 a apenas 11% en junio de este año. AVANTEL ha mantenido una participación constante alrededor de 0,3% en el mismo período.*
- 2. Aunque la tasa de penetración móvil en Colombia es relativamente alta (94%), este valor esconde grandes desequilibrios entre los operadores. Comcel, el operador dominante, ha logrado mantener cuotas de mercado superiores al 66%, en tanto que el restante 34% es repartido entre tres operadores. Este hecho constituye una amenaza para la competencia en la medida en que potencia los efectos de red a través de la discriminación de tarifas on-net/off-net e induce a la red grande a actuar estratégicamente en contra de las redes pequeñas.*
- 3. La dinámica de mercado muestra que éste ha sido el caso de Colombia. Además de la alta concentración de mercado, existen tres elementos que muestran los efectos negativos de la dominancia de Comcel y el efecto perverso de las externalidades en el mercado móvil: i) elevados diferenciales de precios on-net/off-net > CMg; ii) desbalances entre tráfico on-net/off net (el 90% del tráfico es on-net), concentrado en la red dominante; y iii) desbalance en tráfico de interconexión.*
- 4. En Colombia, esta problemática se ha enfrentado fijando un techo para el diferencial de tarifas on-net/off-net y regulando el cargo de terminación de llamadas en la red móvil, sin que a la fecha se haya logrado un efecto contundente en nivelar el campo para profundizar la competencia.*
- 5. En línea con algunas prácticas internacionales, el cargo de terminación se ha venido reduciendo en los últimos años, pero aún está lejos de situarse en los niveles internacionales (~0).*
- 6. El grueso de los usuarios móviles, con excepción de los de AVANTEL, son prepago. Este hecho es una clara manifestación del poco valor que genera para el usuario la red móvil y es una clara consecuencia del monopolio existente.*

Con respecto a los temas consultados por la CRC en este numeral, es pertinente resaltar lo señalado en el documento del consultor, cuando se refiere a que la concentración del mercado en unos pocos operadores constituye una amenaza para la competencia en la medida en que potencia los efectos de red a través de la discriminación de tráficos on-net/off-net e induce a la red más grande a actuar estratégicamente en contra de las redes de menor tamaño. Concluye además el consultor, que existen tres elementos que reflejan los efectos negativos de la dominancia de uno de los operadores, frente a los otros, así como el efecto perverso de las externalidades en el mercado móvil: i) elevados diferenciales de precios on-net/off-net, ii) desbalance de tráfico on-net/off-net concentrando cerca del 90% la red dominante y iii) el desbalance de tráfico de interconexión.

¿Elementos que comparte y que considera requieren mayor análisis?

Avantel comparte totalmente la conclusión del estudio presentado por la CRC en el cual se indica que la práctica comercial predominante se basa en ofrecer tarifas atractivas on-net y menos atractivas off-net, lo que mantiene latente un riesgo para la dinámica competitiva del sector, ya que en tal condición la oferta practicada por la empresa de mayor tamaño se hace incontestable y esa es la realidad a la cual se está enfrentando el sector de las telecomunicaciones en el país, donde existe un operador con una clara posición de dominio.

Como bien se afirma en el estudio, el cargo de terminación se constituye en el principal señalizador de las tarifas off-net, en tal sentido sería conveniente profundizar con un mayor análisis en las ventajas que traería el reducir significativamente el piso de tales tarifas que impone el cargo de acceso o mejor aún, suprimirlo mediante un esquema de Bill & Keep.

¿Elementos que deberían ser tenidos en cuenta y que podrían afectar la conclusión preliminar presentada?

Sobre estos aspectos sería de gran importancia que la CRC realice un mayor análisis, sobre la diversidad de los operadores que participan del mercado móvil, ya que concentrarse en aquellos que se orientan al mercado masivo, dejando de lado aquellos que se enfocan a nichos de mercado, sin duda afecta en gran medida la conclusión preliminar presentada.

2. Revisión Internacional de Regulación en el Mercado Móvil (numeral 4)

AVANTEL encuentra muy consecuente de la lectura del documento, que tanto en la literatura como en la práctica las alternativas que se contemplan son el Bill & Keep y el Calling Party Network Pays (CPNP), en donde la migración a redes de NGN introduce un elemento adicional con la posibilidad de migrar en paralelo las redes y el mecanismo de cobro. Siendo también otro importante agente de cambio del CPNP al B&K la disminución esperada en el nivel de costos y el cambio en la estructura de costos tanto del servicio de voz como del de datos, facilitando la migración hacia un nuevo régimen, al de disminución de los cargos de terminación.

En este sentido el estudio contratado por AVANTEL concluye:

Evidencia Internacional

1. Los resultados obtenidos por algunos países típicamente BAK (e.g. EE.UU, Canadá, Singapur, Hong Kong) frente a otros con esquemas basados en costos de terminación, muestran claramente que el esquema BAK conduce a menores tarifas para el usuario y genera altos niveles de utilización de las redes móviles.
2. La evidencia no es concluyente con relación al nivel de ARPU alcanzado entre países BAK y aquellos que fijan las tarifas orientadas a costos, aunque dos países BAK (Canadá y EEUU) muestran los ARPU más altos en el análisis.
3. Se evidencia una correlación más directa entre el cargo de terminación y la tarifa minorista: menores cargos se traducen en menores tarifas.

¿Qué elementos la CRC no ha tenido en cuenta y que podrían aportar en la discusión?

No hay duda que los retos del regulador se centran en establecer reglas en el mercado minorista que reduzcan o eliminen el diferencial tarifario On-Net y Off-Net, implementar reducciones importantes y en corto plazo en los cargos de acceso migrando hacia un esquema B&K; cumplido lo anterior se estaría garantizando que se paguen cargos de acceso superiores a las tarifas de mercado. A esta lista, se debería adicionar evaluar los perjuicios a largo plazo de experiencias en otros países, del efecto club, como podría ser el caso de México.

¿Existe disyuntivas adicionales o alternativas de remedios que podrían ser considerados por la CRC?

Considerar el escenario alternativo en el cual no se le carga todo el costo de la llamada al usuario que origina una comunicación y, en su lugar, el usuario que origina la comunicación paga solo una parte del costo de la llamada, mientras que el usuario que la recibe asume la otra parte del costo, la cual ya estaría incluida en el cargo fijo que paga a su operador, como un costo de oportunidad.

3. Escenarios Regulatorios. (numeral 5)

Escenario Base: Status Quo

Mercado Mayorista

AVANTEL comparte los argumentos que menciona la CRC en el documento, mediante los cuales se justifica la necesidad de reducir los CA.

Es válida la conclusión a la que llega la CRC al referirse al mercado mayorista terminación Móvil – Móvil, cuando indica que es posible introducir mejoras mediante la aplicación de medidas que permitan que las redes se remuneren eficientemente pero que a su vez, contribuyan directamente con la eliminación de fallas de mercado que se presenten en el mercado minorista.

Igualmente se debe resaltar que el patrón de cobrar tarifas on-net más favorable frente a los cargos que los operadores pagan por cursar llamadas entre sí, tiene impacto en el mercado mayorista por cuanto refuerza aún más las externalidades de red y el efecto club.

En este mismo sentido se encuentran las conclusiones del estudio contratado por Avantel [MAP], las cuales se resumen así:

Mercado Mayorista de Terminación de Llamadas: Retos Regulatorios y Debilidades del Esquema Vigente

- 1. Tal como lo han reconocido algunos reguladores a nivel internacional, las barreras de mercado y la discriminación en contra de las redes pequeñas pueden estar favorecidas por el esquema vigente en Colombia en materia de cargos de acceso.*
- 2. Gran parte de la literatura reciente sobre la materia, encuentra que este régimen, entre otras cosas, sobreestima los cargos de terminación, permitiendo un mayor diferencial del precios on-net/off net y favoreciendo un comportamiento anticompetitivo por parte de las redes grandes.*
- 3. Como resultado de estos problemas, se generan problemas de eficiencia (asignativa y productiva) a la vez que se promueve la creación de monopolios en el mercado mayorista de terminación, en contravía de los objetivos que persigue el regulador. Otras consecuencias negativas incluyen: oportunidades de arbitraje, pisos tarifarios artificiales y alta complejidad para la implementación.*
- 4. Frente a esta situación, algunos reguladores en Europa y el Reino Unido (donde se emplea el mismo esquema que en Colombia) han evaluado migrar a esquemas alternativos. En particular, la tendencia es a implementar una reducción dramática de los cargos de acceso orientándolos exclusivamente a los costos marginales de largo plazo, esperando llegar a valores ~ 0 .*
- 5. Se espera que la tendencia a futuro sea hacia esquemas de compensación tipo bill and keep (BAK), mucho más neutrales desde el punto de vista tecnológico.*
- 6. El reto regulatorio en Colombia, implica la adopción de medidas efectivas que promuevan la competencia en el mercado móvil y nivelen el campo de juego, especialmente para los operadores pequeños y los entrantes. Se deben evaluar alternativas de interconexión que mejoren el bienestar de los usuarios evitando: i) la discriminación entre tráfico on y off net; y ii) la consolidación de barreras a la entrada de nuevos operadores y el crecimiento de los operadores pequeños.*
- 7. La consulta de la CRC para evaluar la viabilidad de un esquema tipo BAK en Colombia es un avance en ese sentido.*

¿Las medidas regulatorias en vigencia en el mercado mayorista deben ser revisadas?

Es urgente la revisión de las medidas adoptadas por el regulador, en particular las que están orientadas a eliminar el diferencial entre tarifas On-Net y Off-Net y reducir el efecto Club del operador con posición de dominio en el mercado relevante de voz saliente móvil.

¿Qué evaluación merece el hecho que los cargos de acceso se cobren por encima de las tarifas On-Net de todos los operadores?

Se concluye la aplicación de los Cargos de Acceso pagados entre operadores ya cumplió su cometido, y con la evolución tecnológica de las redes esta medida ya no es necesaria, además por que se constituye en una evidente barrera a la competencia para los operadores más pequeños, tal como se señala en el documento presentado por la CRC para estudio del sector.

Mercado Minorista

Es importante subrayar del documento de estudio de la CRC, que los diferenciales de precios On-Net y Of-Net generan costos de cambio endógenos y una ventaja competitiva para el operador más grande, lo cual afecta significativamente a los demás operadores que compiten con el más grande.

¿Considera que la medida actual del mercado minorista debe ser revisada?

Si. Debe ser revisada con el fin de incluir medidas que complementen y fortalezcan las ya adoptadas, como es el caso de adoptar medidas para reducir la brecha de tarifas on-net vs off-net en presencia de promociones en la oferta comercial de los operadores.

¿Qué evaluación merece el hecho que cuando son consideradas promociones los diferenciales On-Net y Off-Net se incrementan?

Tal como se mencionó anteriormente, los diferenciales de precios On-Net y Of-Net generan costos de cambio endógenos y una ventaja competitiva para el operador más grande, convirtiéndose en una barrera a la competencia para los operadores en menor escala.

4. Remedios Adicionales

Se plantean en el documento de estudio de la CRC presentado para consulta del sector, acciones adicionales tales como: i) adoptar un mercado minorista sin intervención regulatoria, ii) profundizar la regulación tarifaria en el mercado minorista, iii) adoptar una regulación de cargos de acceso asimétricos en el mercado mayorista, iv) aplicar una reducción simétrica de los cargos de acceso en el mercado mayorista, según un modelo de costos incrementales puro, v) adoptar un esquema Bill & Keep en el mercado mayorista, vi) adoptar sendas diferenciales de reducción hacia Bill & Keep en el mercado mayorista y vii) establecer políticas de Retail – minus en el mercado mayorista.

¿Considera que han sido tenidos en cuenta todos los elementos necesarios al momento de analizar el impacto de esta medida regulatoria? ¿Cuáles considera que deben ser tenidos en cuenta adicionalmente?

La respuesta a las preguntas que se plantea en el documento de estudio presentado por la CRC para comentarios del sector, se sintetizan en las conclusiones que en este tema, se obtienen del estudio contratado por AVANTEL, y que se resumen a continuación, no obstante contener el

estudio que se menciona, el cual se adjunta en anexo, aportes adicionales para una revisión integral que permita determinar el escenarios regulatorio más adecuado para el Mercado de Voz Saliente Móvil.

BILL AND KEEP COMO UN ESQUEMA EFICIENTE:

- 1. La regulación de la remuneración de los cargos de acceso se puede hacer a través de diferentes esquemas (e.g. BAK, orientación a costos totalmente distribuidos o marginales, reciprocidad basada en transparencia y trato justo). Cada uno de estos modelos tiene sus pros y contras, y su aplicabilidad depende de una suerte compleja de factores (e.g. elasticidades de la demanda, externalidades de red y de la llamada, grado de competencia y rivalidad, asimetrías de información)*
- 2. Atendiendo esta problemática, la literatura económica reciente ha abordado la evaluación de un esquema "óptimo" para determinar la mejor forma de remunerar los elementos de la red involucrados en la comunicación entre redes móviles. El óptimo se evalúa desde dos aristas: i) el bienestar general y ii) la eficiencia económica (no distorsión de precios y de las decisiones de inversión). Según sean tratados alguno de los factores complejos (e.g. externalidades de llamada), la teoría pareciera estar "dividida" en dos esquemas que representan diferentes niveles de bienestar y eficiencia: i) bill and keep u ii) orientación a costos.*
- 3. En particular, gran parte de la literatura especializada sobre el tema promueve la migración hacia un esquema de remuneración tipo BAK. El fundamento de esta recomendación es la conclusión según la cual el cargo de acceso óptimo desde el punto de vista social debe ser menor a los costos marginales incrementales involucrados en el origen y terminación de la llamada. Un elemento central en esta conclusión es reconocer que la conversación en una llamada genera un beneficio tanto para quien la realiza como para quien la recibe. Por este motivo, ambas partes deberían contribuir a recuperar los costos incurridos en producir la llamada. Cuando se reconoce este sencillo punto las consecuencias son importantes: i) desaparece el monopolio sobre la terminación y, ii) los incentivos a aumentar el diferencial de precios on-net y off-net se reducen, ya que las llamadas off-net también tienen un valor para quien la recibe.*
- 4. Promover un esquema BAK tiene implicaciones significativas para las redes pequeñas al facilitar su crecimiento, cuando se reduce el desbalance entre tráfico on—net/off-net así como los déficit de acceso. La recuperación de los costos de originación y terminación se trasladan a los usuarios bajo esquemas tarifarios mucho más flexibles que los basados en \$/min.*
- 5. El BAK ha recibido algunas objeciones sobre su incapacidad para expandir el mercado y el efecto negativo sobre el usuario, las cuales pueden ser superadas cuando se analiza el bienestar general y se incorporan elementos más realistas en el análisis.*

RETOS REGULATORIOS: CONCLUSIONES

- 1. Pese a los importantes esfuerzos que se han desarrollado a nivel regulatorio para profundizar la competencia en los mercados móviles y maximizar el bienestar de los usuarios, la evidencia señala la dificultad que tienen los remedios aplicados (1. fijar el diferencial tarifario*

on net y off net del dominante y 2. fijar cargos máximos para la terminación) para alcanzar los objetivos planteados.

2. *La explicación de esta dificultad puede encontrarse en las debilidades del sistema de interconexión móvil en Colombia, como lo ha reconocido la literatura reciente y algunos órganos reguladores a nivel internacional. Dentro de las debilidades más importantes se encuentran: i) imponer todo el costo de terminación a la parte que realiza la llamada sin tener presente los beneficios para quien la recibe; ii) sobrestimar los cargos de terminación al no orientarlos exclusivamente a los costos Incrementales/marginales de largo plazo y no tener presente las externalidades de la llamada.*
3. *Como resultado de estos problemas, se generan problemas de eficiencia (asignativa y productiva) a la vez que se promueve la creación de monopolios en el mercado mayorista de terminación. Otras consecuencias negativas incluyen: oportunidades de arbitraje, pisos tarifarios artificiales y alta complejidad para la implementación. Algunos autores, entonces, han llegado a afirmar que el esquema vigente impide el desarrollo de la competencia y actúa en detrimento del crecimiento de operadores nuevos o pequeño.*
4. *Frente a esta situación, algunos reguladores en Europa y el Reino Unido (donde se emplea el mismo esquema que en Colombia) han evaluado migrar a esquemas alternativos. En particular, la tendencia es a implementar una reducción dramática de los cargos de acceso orientándolos exclusivamente a los costos marginales de largo plazo. Con esta medida, se espera que después del periodo de transición (~ 5 años) los cargos estén en valores muy cercanos a cero, y que por lo tanto, la tendencia a futuro sea hacia esquemas de compensación tipo bill and keep, mucho más neutrales desde el punto de vista tecnológico.*
5. *El reto regulatorio en Colombia, implica la adopción de medidas efectivas que promuevan la competencia en el mercado móvil y nivelen el campo de juego, especialmente para los operadores pequeños y los entrantes. De esta forma se deben evaluar alternativas de interconexión que mejoren el bienestar de los usuarios evitando: i) la discriminación entre tráfico on y off net; y ii) la consolidación de barreras a la entrada de nuevos operadores y el crecimiento de los operadores pequeños. La consulta de la CRC para evaluar la viabilidad de un esquema tipo bill and keep en Colombia es un avance en ese sentido.*

En estos términos AVANTEL S.A. presenta sus comentarios sobre el documento publicado, a la espera de que los mismos contribuyan al análisis del tema.

Cordialmente,



XIMENA BARBERENA NISIMBLAT
Representante Legal

Anexo: Análisis de modelos óptimos de cargos de acceso en mercados móviles sujetos a efectos de red y externalidades