

Capital Advisory Partners Ltda.

Bogotá, diciembre 2 de 2016

Doctor

JAIME ANDRES PLAZA

Vicepresidente de Regulación Tigo Une
Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de regulación de la CRC con respecto a los mercados de servicios móviles

Como parte del estudio que se ha venido adelantando por parte de Capital Advisory Partners ("CAP") acerca del análisis sobre el mercado colombiano de internet móvil y voz móvil, queremos presentar algunos comentarios acerca del proyecto de regulación que fue presentado por la CRC, basado en el documento soporte "Revisión de los mercados de servicios móviles".

1. Cargos de acceso asimétrico

La regulación actual establece una senda decreciente en los cargos de acceso con unas diferencias importantes entre el pago que recibe el operador dominante y el pago que reciben los demás operadores del mercado. Esa asimetría se acaba en diciembre 31 de 2016 de acuerdo a la actual regulación. La nueva propuesta en el proyecto de resolución continúa con la iniciativa de ir a simetría a partir enero del 2017 y la única modificación es en el valor del cargo de acceso, pues se han actualizado los modelos de medición de estos costos y el nuevo resultado del cargo de acceso es ligeramente superior en valor.

El documento soporte coincide con los análisis realizados por CAP al concluir que (i) aún existe un mercado de voz saliente móvil concentrado en un solo operador dominante, (ii) el mercado no ha presentado cambios significativos en cuanto a competencia en los últimos años y (iii) al no contar con expectativas de cambio rápidamente, es un mercado sujeto a regulación ex ante.

*"Aún se presentan niveles importantes de concentración en términos de usuarios, tráfico e ingresos, participaciones de mercado con diferencias considerables, distribución ineficiente del tráfico cursado por los usuarios y que las ofertas comerciales del operador dominante han tenido un alto impacto en los indicadores de desempeño del mercado, que le han permitido incrementar sus participaciones de mercado en todos los niveles en tan solo un semestre."*¹

Igualmente, como se ha demostrado, por primera vez en el 2015 se observa un mercado de comunicaciones móvil conectado, donde los usuarios se comunican no solo con usuarios dentro de la misma red, sino también con usuarios de otras redes. Para Movistar y Tigo, la composición de sus llamadas off-net / on-net en el 2015 estuvo cercana a 50% / 50%. El operador dominante si ha podido continuar con una composición 23% off-net / 77% on-net, gracias a la posición privilegiada que tiene en el mercado. Esta mayor conexión entre redes ha sido posible por dos medidas principalmente: (i) la restricción de tarifas para llamadas off-net y on-net que se la impuso al operador dominante donde precio off-net debe ser menor o igual al precio on-net y (ii) la regulación de cargos asimétricos que acerca a los usuarios de los operadores no

¹ Documento Soporte - Revisión de los mercados de servicios móviles, CRC, Noviembre 2016

Capital Advisory Partners Ltda.

dominantes hacia una indiferencia entre llamar a un usuario por dentro o fuera de su red, dado que con las condiciones de participación de mercado y la fuerte posición del operador

dominante, la probabilidad de que ese otro usuario sea de su red es más baja y su costo mayor, pero gracias a los cargos asimétricos, los costos se vuelven más comparables.

Como anteriormente se ha expresado, es difícil relacionar que cierto efecto o movimiento en el mercado se debe a cierta medida específica. Sin embargo, las dos enumeradas anteriormente están directamente relacionadas con ese comportamiento en el mercado y es un cambio positivo que incluso la CRC reconoce y lo relaciona con el nivel de cargos de acceso.

“El nivel actual de cargos de acceso entre redes móviles permite que la estructura de costos del tráfico off-net se aproxime más al tráfico on-net, evitando ser una limitación a la estructuración de diferentes ofertas comerciales.”²

De tal forma que es preocupante que la medida regulatoria que en diferentes discusiones, foros, presentaciones, ha sido reconocida como quizás la medida que ha tenido un mayor efecto positivo en promover la competencia del mercado, llega actualmente a su fin por decisión del ente regulatorio. Incluso cuando el mismo regulador reconoce que el mercado aún sigue siendo concentrado y que este operador dominante tiene una capacidad significativa de influencia en el mercado desde el punto de vista comercial.

“Se observa con preocupación el comportamiento en la participación de tráfico e ingresos del operador dominante, lo que arroja evidencia sobre su capacidad de influir en las decisiones de los usuarios a la hora de consumir servicios móviles.”³

Es nuestro entendimiento que el regulador es de la opinión que ya los cargos de acceso están a un nivel tan bajo que no tienen un efecto significativo en los operadores. Sin embargo, modifica el nivel del cargo de acceso según el nuevo modelo de costos con un movimiento muy pequeño en valor. Lo que indica que es consciente que el negocio es de volumen y cada peso vale y tiene un impacto importante. Igualmente, la relevancia en la regulación del cargo de acceso no es dada únicamente por el valor de este, sino más importante por la diferenciación en cargos de acceso que existe con el operador dominante.

No es entendible el afán de migrar a la simetría cuando la misma CRC evidencia durante todo el documento soporte que el mercado de voz móvil sigue siendo dominado por un solo operador, el nivel de competencia es bajo, el operador dominante ha logrado influir el mercado para mantener su posición y no se prevé que vaya a cambiar significativamente en el mediano plazo. Las condiciones para migrar a simetría deben darse por las condiciones mismas del mercado, cuando este se encuentre listo para que todos los operadores puedan competir de manera similar. Quizás uno de los principales argumentos para la simetría es la recomendación de la OCDE, sin embargo, esta no determina un tiempo específico e incluso los países miembros de esta organización implementaron medidas asimétricas que estuvieron en vigencia por 8 a 10 años en promedio y que fueron prorrogadas en varias oportunidades. Incluso en algunos países han tenido vigencias superiores y en otros aún sigue vigente la medida asimétrica.

² Documento Soporte - Revisión de los mercados de servicios móviles, CRC, Noviembre 2016

³ Documento Soporte - Revisión de los mercados de servicios móviles, CRC, Noviembre 2016

Capital Advisory Partners Ltda.

De acuerdo con la propuesta de regulación, los cargos asimétricos solo aplicarán para nuevos entrantes al mercado, lo cual hace sentido para permitirles un tiempo de estabilización en el

mercado, sin embargo, al cabo de unos años, se encontrarán con un mercado poco competido donde el dominante es capaz de influenciar al mercado con sus ofertas comerciales irrepetibles por los competidores. En un entorno de simetría bajo las condiciones actuales poco competitivas del mercado (y que poco se espera que cambien), es imposible replicar las ofertas comerciales del operador dominante.

CAP considera que sería altamente desfavorable para el país que se 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.

2. Mercado de Internet Móvil y el nuevo Mercado de Servicios Móviles

Dentro de la propuesta de regulación se define un nuevo mercado minorista de internet móvil donde se unifican los mercados de internet móvil por suscripción y por demanda. CAP considera que es una buena definición por parte de la CRC, pues tal como se presentó anteriormente, no existía una razón real para mantenerlos separados. Y se define junto con el mercado de voz saliente, un nuevo mercado de servicios móviles.

Por otro lado, queda un mercado exclusivo de internet móvil (data cards) que es un mercado pequeño, que según las estimaciones del regulador tiene una demanda de 8%, y no se considera sujeto de regulación ex ante. Sin embargo consideramos que es un mercado relevante porque tiene gran influencia en el nuevo mercado de servicios móviles.

Desde el punto de vista de la oferta, el mercado de internet móvil y el mercado de servicios móviles (en lo referente a internet) son un solo mercado. Pero desde el punto de vista de la demanda, se puede segmentar porque se consume solo o empaquetado con voz, siendo este último mercado el de mayor relevancia. Resulta confuso que se regule el mercado de servicios móviles y no el mercado de internet móvil siendo el mismo servicio con la diferencia del canal que utilice el usuario para consumirlo.

Así como las medidas del mercado de voz afectan al mercado de internet móvil porque son productos que se consumen de forma conjunta, así mismo algunas medidas especializadas y enfocadas en el mercado de internet móvil y especialmente en el dominante, podrían tener un impacto positivo en los demás mercados y ayudarían a mitigar los efectos negativos de la actual dominancia.

*"En virtud de lo anterior, a través del empaquetamiento de servicios, los operadores pueden apalancar su posición en el mercado de servicios móviles a partir de su posición en el mercado de voz saliente móvil, lo que se ve reflejado en participaciones de mercado similares en los diferentes servicios y un traslado del entorno competitivo del servicio de voz al servicio de datos móviles."*⁴

De tal forma que, así como hay medidas específicas para el mercado de voz saliente móvil, independiente que sea un servicio que se consume empaquetado, también es deseable que existan medidas específicas para el mercado de internet móvil (que afecten tanto el internet

⁴ Documento Soporte - Revisión de los mercados de servicios móviles, CRC, Noviembre 2016

Capital Advisory Partners Ltda.

móvil como los servicios móviles), pues se ven reflejadas las participaciones y actuaciones de los operadores en ambos mercados y es claro que existe posición dominante en ambos mercados, sea que se consuma empaquetado o solo.

3. Medida en el mercado mayorista para promover los Operadores Móviles Virtuales

La nueva propuesta de regulación busca incentivar la entrada de Operadores Moviles Virtuales ("OMV") al mercado, regulando su acceso en cuanto a disponibilidad de red y precio (en caso que no se logre acuerdo entre las partes). El documento soporte expone ampliamente la situación actual de los OMV en Colombia y la experiencia internacional.

En Colombia, estos operadores han logrado dinamizar el mercado, pero tan solo han capturado cerca del 7% en participación de mercado por usuarios y menos del 4% medido por ingresos. No es claro si estos nuevos operadores han tomado esa participación del operador dominante o de los demás, pero si se puede suponer que una mayor entrada de estos operadores va a afectar menos al operador dominante. El operador dominante tiene un mercado protegido, con poca interconexión con las demás redes, es un mercado prácticamente cautivo, mientras los demás si tienen mercados más interconectados y con mayor vulnerabilidad al cambio. Así que probablemente va a terminar el operador dominante beneficiado mientras los demás defienden su mercado frente a los entrantes.

Como regla general entre mayores operadores puedan entrar al mercado, más competido debería estar. Sin embargo, dadas las diferencias entre los OMV y los demás operadores, la experiencia internacional indica que por más OMV que existan, en algunos casos más de 150 en ciertos países, su participación total llega máximo a un promedio de 15%. Esto indica que su impacto en el mercado es poco, los índices de concentración no se van a ver altamente afectados e incluso algunos como el Stenbacka se pueden incluso debilitar y mostrar mayor dominancia (dado que se basa en la participación de mercado del primer y segundo operador y la brecha se puede ampliar).

Es de destacar el interés de los reguladores de dinamizar el mercado promoviendo la entrada de una mayor cantidad de OMV al mercado, sin embargo, el efecto real que esto vaya a tener en la competencia es muy debatible y en nuestra opinión, va a ser muy pequeño para la corrección que necesita un mercado tan concentrado como el colombiano.

Cordialmente,



Rudolf Hommes
Capital Advisory Partners