

# Planes grupales y competencia en telefonía móvil

---

R. Fischer<sup>1</sup>

10 de febrero de 2015

## Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Competencia en el mercado de la telefonía móvil</b>	<b>3</b>
<b>3. Planes grupales y la Instrucción General 2/2012</b>	<b>6</b>
<b>4. Argumentos de la FNE contra los planes grupales</b>	<b>8</b>
4.1. Problemas de coordinación en los grupos .....	8
4.2. El problema de los contratos de equipos .....	9
4.3. El costo de prohibir los planes grupales .....	10
<b>5. Los OMV y la competencia</b>	<b>12</b>
5.1. Economía de los OMV .....	14
5.2. Errores regulatorios .....	17
<b>6. Conclusiones</b>	<b>18</b>

## 1. Introducción

En 2012, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) dictó su Instrucción de Carácter General 2/2012 (IG2), referida a la Diferenciación de Precios de los Servicios y las Ofertas Conjuntas de Servicios de Telecomunicaciones. Luego de emitida la IG2, algunas empresas de telecomunicaciones realizaron consultas para determinar el alcance de la IG2, las que dieron origen a controversias con la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y con otras empresas. Estas controversias llevaron a que en mayo de 2014 el TDLC iniciara un procedimiento no contencioso destinado a aclarar el alcance de la IG2.

Uno de los puntos de la consulta está referido a si la prohibición de la discriminación entre usuarios se extendía a los planes grupales. El 29 de mayo de 2013, en respuesta a una consulta de Movistar, el TDLC resolvió que no debían considerarse como sujetos a la IG2 los planes grupales. El TDLC incluyó en estos planes tanto a aquellos que incluyen dos o más números o usuarios, contratados por una única persona natural o jurídica, así como

“...aquel plan suscrito por diversos contratantes de una misma compañía de telefonía móvil, sean estas personas naturales o jurídicas, que formen entre sí un único grupo con el objeto de efectuar llamadas con tarifas especiales aplicables exclusivamente entre los números que lo componen. (TDLC, Rol NC N° 386-10).”

Luego de una reposición de Nextel Chile, el 12 de junio de 2013, el TDLC reformuló la aclaración, eliminando la posibilidad de excluir del alcance de la IG2 a los planes grupales contratados por dos o más personas naturales o jurídicas.

Posteriormente, Movistar solicitó que se aclarase si los planes grupales contratados por una persona natural o jurídica podrían seguir siendo contratados –sin aplicárseles la IG2– con posterioridad a la fijación de los cargos de acceso móviles, de manera que la exclusión de la IG2 tuviera un carácter permanente. El 12 de marzo de 2014, el TDLC acogió esta solicitud, la que fue objeto de reposición por Nextel Chile y la FNE, en orden a anular la aclaración anterior. El 26 de marzo, el TDLC acogió este recurso. Según la Fiscalía, habiendo ya sido fijados los cargos de acceso móviles, esto significa<sup>1</sup> que no es posible ofrecer condiciones

especiales en un plan grupal que impliquen que las llamadas en su interior tengan un valor menor que las llamadas normales.

Los argumentos de la Fiscalía se basan en que

“...los planes grupales no están exentos de la prohibición de diferenciación de tarifas o minutos por red de destino y, a mayor abundamiento, los mismos son contrarios a la libre competencia, porque sí tienen costos de cambios y porque no serán replicables por actores más pequeños...”.(punto 28, presentación Fiscalía NC 423-14 22-07-2014).

Según la FNE, los entrantes no podrían hacer ofertas en las cuales los costos por llamadas al interior del grupo son de costo cero. Esto impide que operadores móviles virtuales puedan ingresar y competir en este nicho.<sup>1</sup> Además, según la FNE, la situación de los Operadores Móviles Virtuales (OMV) sería peor cuando se considera el tráfico de datos en los planes, ya que no dispondrían de los márgenes brutos para competir. La FNE, sin entrar en detalles, estima que estos planes grupales tampoco podrían ser replicados por operadores móviles con menor tamaño de red.

Nextel y Claro apoyan a FNE en cuanto a la conveniencia de mantener la prohibición de planes grupales que ofrezcan un tratamiento diferencial a los miembros del grupo, independientemente de si los planes son contratados por una sola persona natural o jurídica.

El objetivo de este trabajo es señalar que existe una diferencia esencial entre los efectos anticompetitivos de la discriminación *on-net/off-net* (y los potenciales efectos anticompetitivos de los planes grupales con múltiples contratantes) del caso de planes grupales con un solo contratante, sea éste persona natural o jurídica. Para ello, comienzo señalando algunas características del mercado de telefonía móvil y de sus cambios recientes, así como las motivaciones para prohibir la discriminación *on-net/off-net* y los planes grupales con múltiples contratantes. Luego examino la evidencia internacional y los argumentos económicos para excluir a los planes grupales con un solo contratante de las restricciones de las IG2. Luego concluyo.

<sup>1</sup>En los EE.UU., donde los OMV han aparecido en forma natural, éstos usualmente no tienen planes grupales. En ese mercado, los OMV se focalizan en planes de prepago.

## 2. Competencia en el mercado de la telefonía móvil y servicios asociados

En el mercado doméstico existen los Operadores Móviles de Redes (OMR) y los Operadores Móviles Virtuales. Al primer grupo pertenecen Entel, Movistar, Claro, VTR y Nextel, y al segundo grupo pertenecen Netline, Móvil Falabella, OPS Móvil y Virgin Mobile, estos últimos con poco más del 1 % del mercado.<sup>2</sup>

Es relevante comenzar comparando la intensidad de concentración en Chile con la de otros países. Con este objeto, he utilizado información del “*Sixteenth Annual Report and Analysis of Competitive Market Conditions With Respect to Mobile Wireless, Including Commercial Mobile Services*”, de marzo 2013. Éste es el más reciente informe anual de las condiciones de competencia en telefonía móvil en los Estados Unidos, producido por la Federal Communications Commission de los EE.UU. El informe incluye una sección final en la que compara la situación en los EE.UU. con la de otros países y que permite para comparar con la situación chilena en este mercado. En adelante este informe se denomina *Reporte 16*.

Como se observa en el cuadro 1, el número de OMR relevantes en Chile (3) es el mismo de Suecia, Finlandia y Australia, e igual o mayor al que enfrenta un 30.9 % de la población no-rural de los EE.UU.<sup>3,4</sup> El mismo cuadro muestra el índice de Herfindahl elaborado en base al número de abonados de los distintos países. Se observa en el cuadro que los niveles de concentración de Chile, aunque mayores al promedio, no están excesivamente desalineados de los de los países en la tabla 1, con la excepción de los EE.UU.<sup>5</sup>

<sup>2</sup>Datos de Subtel, Septiembre 2014. Es importante señalar que VTR y Nextel son sujetos de una consulta de la FNE debido al no uso o subutilización de las frecuencias que les fueron asignadas por los Decretos Supremos 67 y 68 del 2010, respectivamente: “Consulta de la FNE sobre no uso de espectro 3G por VTR y NEXTEL”, NC 407/12. Ambas empresas han establecido contratos de roaming con Movistar y Entel respectivamente, por lo que operan también como OMV. Se debe observar que ejemplos de empresas que operan simultáneamente como OMV y OMR son comunes en los EE.UU., ver Reporte 16, más abajo.

<sup>3</sup>Esta última cifra se obtuvo usando la Figura 46 del Reporte 16.

<sup>4</sup>En Suecia, ha aparecido un nuevo OMR con posterioridad a la elaboración del cuadro.

<sup>5</sup>EE.UU. tiene mercados regionales, por lo que la metodología utilizada en el cuadro 1 no es la adecuada para ese país, según el Reporte 16. Usando la metodología preferida por el Reporte 16, que considera que algunas empresas tienen un alcance solo local, su HHI es 2873.

**Cuadro 1: Concentración en la industria**

<b>País</b>	<b>HHI</b>	<b>Número operadores</b>
EE.UU.	2440	5
Alemania	2700	4
<b>Reino Unido</b>	<b>2850</b>	4
Canadá	2840	5
Italia	2880	4
Francia	3230	4
Suecia	3260	3
Chile	3285	3
Finlandia	3450	3
Japón	3480	4
Australia	3550	3

**Fuente:** Cuadro 68, *Reporte 16*, datos de fines de 2011. Se ha reemplazado el valor correspondiente al Reino Unido. Para ese país, como lo hace notar el *Reporte 16* (pág. 258), una fusión de los dos operadores más pequeños en el Reino Unido en 2011 elevó el índice al valor señalado en negritas en el cuadro. Los valores para Chile se obtuvieron en Subtel, planilla “Abonados Móviles” de enero 2015, hoja “Participación de mercado de las empresas”, usando cifras de septiembre 2014. Se consideraron solo 3 operadores para Chile, aunque en teoría hay 5 OMR.

Para evaluar la competencia en Chile es importante señalar que cambios relativamente recientes impulsados por los organismos de protección de la competencia y de Subtel han eliminado las principales limitaciones a la competencia en el sector.

1. La portabilidad numérica facilita el traslado de personas naturales y jurídicas entre operadores.
2. La obligación de desbloquear terminales facilita el traslado de los usuarios.
3. La eliminación de la discriminación *on-net/off-net* impide que existan planes cuyas ventajas sean imposibles de replicar por OMR de menor tamaño.
4. La reducción en los costos de terminación durante la reciente fijación de los cargos de terminación móvil complementa los efectos de la eliminación en la discriminación *on-net/off-net* al no dar espacio para generar planes que creen discriminación.
5. Las obligaciones de colocación en torres han facilitado las condiciones de entrada de nuevos OMR, al reducir el costo de instalación en las zonas con mayor densidad de usuarios.

En las condiciones actuales, un OMR entrante debería ser capaz de competir, si el mercado es capaz de soportar ese número de operadores y si el entrante es eficiente como empresa. Pese a estas favorables condiciones, las dos empresas que recibieron asignaciones de frecuencia en 2010 (VTR y Nextel) no las operan, o sólo marginalmente.<sup>6</sup> Se debe recordar que Nextel, que obtuvo 60 MHz de espectro, ya tenía una red para prestar su servicio de *trunking*, por lo que las inversiones que requería para operar como operador móvil eran menores que una empresa que partía de cero. Disponía de oficinas comerciales, clientes de su servicio de *trunking*, conocimiento del mercado y la normativa, y algunas inversiones requeridas para el servicio de *trunking* que podían ser adaptadas para ofrecer el servicio de telefonía móvil.

<sup>6</sup>Ver “Consulta de la FNE sobre no uso de espectro 3G por VTR y NEXTEL”, NC 407/12. En el caso de VTR, esta empresa solo realizó las inversiones mínimas requeridas en las BALI y a junio de 2014 había abandonado el uso de su frecuencia: *Pulso* 6/11/2014, “Gobierno acusa a VTR de no usar espectro para telefonía celular”, <http://www.pulso.cl/noticia/empresa-mercado/empresa/2014/06/11-44783-9-gobierno-acusa-a-vtr-de-no-usar-espectro-para-telefonía-celular.shtml>

Pese a esto, ambas empresas han preferido establecer contratos de *roaming* con los OMR establecidos, en vez de utilizar espectro que habían recibido en la licitación.

Como lo señala la Fiscalía (NC 407/12), estas empresas podrían haber prestado servicios a los OMV en el mercado nacional, algunos de los cuales podrían estar interesados en contratar con ellos su capacidad. Sin embargo, esto no ocurre, tal vez porque no es rentable para una u otra parte, o porque los OMR entrantes no han realizado las inversiones requeridas para ofrecer un buen servicio a los OMV.

El resultado es que las frecuencias otorgadas en 2010 permanecen casi sin uso, pese a que los OMR incumbentes enfrentan restricciones de capacidad en sus sistemas, debido a las demandas de los teléfonos inteligentes. La conclusión parece ser que el intento de forzar un aumento en el número de OMR participantes no dio los resultados esperados, no siendo posible descartar que más OMR en el mercado nacional no sean viables.

### 3. Planes grupales y la Instrucción General 2/2012

En esta sección se repasan los argumentos que respaldan el razonamiento utilizado en la IG2, para explicar porqué no es relevante para el caso de los planes grupales.

La lógica económica que explica los puntos A1-A4 de la IG2 es un argumento basado en economía de redes. Al ofrecer un descuento por las llamadas al interior de su red, una empresa de mayor tamaño ofrece un beneficio de red con el que una empresa de menor tamaño no puede competir. Para que este mecanismo funcione como una barrera de entrada, el cargo de acceso debe ser superior al costo marginal de terminar una llamada. Si se tarifica la terminación de una llamada en su costo marginal, la única manera de mantener la discriminación *on-net* y *off-net* es sufriendo pérdidas en las llamadas internas a la red. Estas pérdidas solo se pueden compensar elevando los precios de las llamadas *off-net* por sobre su costo marginal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Obviamente también podrían compensarse mediante cargos fijos, pero esto le quita atractivo a los planes que discriminan.



Esta estrategia sería cara si los competidores de la empresa que usa esta estrategia son relativamente pequeños, porque habría pocas llamadas entrantes para compensar las pérdidas en las llamadas propias. En tal caso la empresa de menor tamaño podría competir ofreciendo planes con un precio único (intermedio entre los dos de la empresa mayor) para todas las llamadas. Si el cargo de acceso es bajo, esto puede ser más atractivo para el público que un plan que discrimina entre redes. La oferta es viable para la empresa pequeña porque sus llamadas tienen el mismo costo no importando el destino. Esto se debe que el costo de acceso se tarifica al costo marginal y éste es similar al de terminar una llamada en la red propia.<sup>8</sup>

Dado que la IG2 prohíbe tal discriminación, esta explicación parecería irrelevante. Su importancia radica en que permite entender por qué los planes grupales limitados a un contratante persona natural o jurídica, no afectan la competencia, al menos para el caso de competencia proveniente de operadores que no son virtuales. La gran diferencia entre la discriminación *on-net/off-net* y la discriminación al interior de un plan grupal es que toda empresa con equipos (las tres grandes más los entrantes) puede reproducir estos planes y competir por esos clientes, dado que el atractivo del plan no dependen del tamaño de la red del OMR.<sup>9</sup>

Un argumento de Nextel contra los planes grupales muestra que, por el contrario, es posible competir cuando existen planes grupales. Nextel, en una declaración a la FNE, afirma que los clientes corporativos

“...son abordados por la compañía que le presta el servicio, antes del vencimiento de sus contratos de terminales, cambiándosele sus teléfonos por teléfonos nuevos con costos entre \$300 y \$600 dólares a costo \$0, bajo el compromiso de no poner término a su suministro telefónico” (Presentación Fiscalía, Rol N°423-14, punto 33).

Es claro que Nextel, como OMR, podría haberse aproximado a la misma empresa cuando se acerca el fin de su contrato de telefonía móvil y haber hecho una oferta mejor en términos de equipos, planes y precios. La empresa no tiene que cambiar su numeración (gracias a la portabilidad numérica), lo que hace que la transición sea muy fácil. Dado que hay muchas empresas cuyos contratos vencen cada mes, una empresa como Nextel tiene posibilidades de crecer rápido –pese a que la mayoría de las empresas prefieren no cambiarse de sus contratos a mitad de período– si puede hacer ofertas suficientemente atractivas. Por último, como el incumbente ofrece reemplazar los equipos, la posibilidad de que los equipos en comodato amarren a las empresas no es relevante al momento de renovar el contrato.

Ciertamente, como lo señala Nextel en su presentación, empresas como Entel, Movistar o Claro tienen relaciones ya establecidas con empresas, por lo que para un entrante es difícil competir por ellas. Pero la entrada solo tiene sentido si la competencia ofrece algo para los clientes: mejores servicios, mejores precios o una combinación de ambos, de manera de atraerlos. Una vez descartada la discriminación on-net/off-net, y la no portabilidad de la numeración, no hay barreras del técnicas o económicas para poder competir, en el caso de un OMR (aunque pueden existir barreras comerciales asociadas a la confianza, buen servicio, cobertura y otros aspectos de calidad de servicio).

---

\*Por lo tanto, es posible que esa forma de tarificar haga innecesario prohibir la discriminación entre llamadas *on-net* y *off-net*

\*Podríamos preguntarnos, ¿cómo puede la empresa financiar un plan grupal con cargos bajos o nulos para llamadas al interior del plan? La respuesta está en que estos planes incluyen cargos fijos, que compensan el descuento en las llamadas al interior del plan.

#### 4. Argumentos de la FNE contra los planes grupales contratados por una persona, natural o jurídica

En esta breve sección se presentan y se discuten los argumentos de la FNE contra los planes grupales.

##### 4.1. Problemas de coordinación en los grupos

La Fiscalía cita a la IG2, para respaldar su posición contra los planes grupales:

“Que se ha argumentado en autos que existen “comunidades de usuarios”, como por ejemplo familiares o grupos de amistades, que tienden a suscribirse a la misma compañía y cuyo bienestar, por tanto, no se vería afectado por las altas tarifas off-net, pues no tienen mucho interés en hablar fuera de su red. Sin embargo, aunque así fuese, ello no debiera eliminar la preocupación desde un punto de vista de la libre competencia puesto que, tanto por las dificultades de coordinación dentro de cada comunidad como por el hecho de que cada individuo se relaciona con más de una comunidad, se hará difícil cambiarse a un proveedor que tenga ofertas más atractivas en términos de precio y calidad. En otras palabras, tales comunidades enfrentan en la práctica costos de cambio que debilitan la competencia.” (Presentación Fiscalía, Rol N°423-14, punto 27).

Pero es claro del razonamiento de la IG2 que las dificultades de cambio en los planes comunitarios se deben a las dificultades de coordinación cuando se trata de responder a las mejores condiciones que ofrece la competencia. En estas comunidades de contratantes independientes, es difícil coordinarse para cambiarse de empresa. A su vez esto genera costos de cambio: mientras no se cambien todos los miembros, se pierden los beneficios de la pertenencia al grupo, ya que los miembros están dispersos en empresas distintas. Este costo de cambio debido a problemas de coordinación es lo que debilita la competencia. En este sentido, la prohibición de los planes grupales con diversos contratantes se puede racionalizar.

Sin embargo, estos costos no están presentes cuando el contratante del grupo familiar o corporativo es una sola persona natural o jurídica, porque no puede haber problemas de coordinación cuando la persona que decide es una sola. El único contratante siempre puede responder a las mejores ofertas, y esto se ve facilitado por la portabilidad numérica. Nada impide cambiarse a una mejor oferta si ésta existe y por lo tanto, este tipo de planes grupales no afecta la competencia por problemas de coordinación. Por lo tanto, no está justificada la prohibición de planes con un solo contratante, al menos bajo los argumentos de coordinación.

#### 4.2. El problema de los contratos de equipos

El segundo argumento contra los planes grupales se relaciona con los contratos de los equipos, que las empresas utilizan para establecer acuerdos de largo plazo. Según la Fiscalía,

“31. Por el contrario, esta Fiscalía considera que estos planes si presenta un costo de cambio para los clientes que no es nada de despreciable y al que se ve enfrentada la mayoría de los usuarios, como lo es la duración de los contratos de arriendo con opción de compra de los terminales y sus respectivos subsidios asociados. En la actualidad, los contratos de arriendo de terminales móviles todavía están diseñados para un plazo de 18 meses, y contemplan subsidios importantes al valor de referencia para la compra del mismo terminal, lo que provoca que los consumidores evalúen la posibilidad de cambiarse de operador solamente una vez cumplido tal plazo de 18 meses, puesto que si deciden terminar su contrato antes de cumplido dicho plazo, deberán asumir el costo de pagar todas las cuotas remanentes del equipo, que ya no serán subsidiadas.

32. La anterior dinámica es relevante para evaluar la aptitud de competir a través de planes grupales, ya que, por la vía de aumentar los costos de cambio, disminuye la posibilidad de que varios usuarios se porten colectivamente a una sola red si los plazos de los referidos contratos por el equipo con su actual proveedor terminan en distintas fechas. De hecho, un competidor<sup>10</sup> entrante tendría que asumir

mayores costos en beneficios comerciales para intentar diluir esta barrera al cambio que enfrentan los consumidores. (Presentación Fiscalía, Rol N°423-14)”

Independientemente de la validez del argumento de que los contratos con equipos son un mecanismo anticompetitivo, esto no es un argumento contra los planes grupales contratados por una sola persona, natural o jurídica. Podría ser aplicable al caso de planes grupales de comunidades, ya que los vencimientos de los contratos de equipos pueden ser distintos, elevando el costo de cambio. Claramente este problema no aparece en el caso de la contratación individual de un plan grupal. En tal caso, en general se recambian todos los equipos en forma simultánea. Esta es la práctica que señala la Fiscalía en el párrafo siguiente (citado antes):

“33. La actual práctica comercial para el público corporativo de estos planes grupales es que tales clientes licitan sus servicios una vez terminado el período anterior o “son abordados por la compañía que le presta el servicio, antes del vencimiento de sus contratos de terminales, cambiándosele sus teléfonos por teléfonos nuevos con costos entre \$300 y \$600 dólares a costo \$0, bajo el compromiso de no poner término a su suministro telefónico”(Presentación Fiscalía, Rol N°423-14).

Por lo tanto, el plan grupal contratado por una sola persona no enfrenta costos de cambio distintos de los que enfrentan los planes individuales debido a la existencia de contratos con equipos.

#### 4.3. El costo de prohibir los planes grupales

En los dos puntos anteriores he presentado y rebatido los argumentos de la FNE contra los planes grupales contratados por una persona natural o jurídica. He mostrado que sus ventajas para los usuarios pueden ser reproducidos por cualquier OMR, no importando su tamaño, y que su contratación depende de aspectos relacionados con la calidad de servicio.

Antes de prohibir una práctica por su potencial uso anti-competitivo (que, dado los argumentos anteriores, no observo en el caso de planes grupales con un solo contratante) se debe considerar también el costo de no disponer de esa facilidad. No he encontrado ningún estudio que haga un análisis de este costo, pero disponemos de un caso que podría darnos una idea del valor de los planes grupales contratados por una persona.

Nextel (antes de intentar ingresar al mercado de la telefonía móvil) era una empresa que introdujo y creció con una tecnología denominada *push to talk*, que permitía realizar llamadas ilimitadas al interior de una empresa, usando bandas que no estaban designadas para telefonía móvil. Esta era lo que distinguía a esta empresa de la competencia.

Es decir, ofrecer llamadas de bajo costo al interior de una empresa es suficientemente valioso como para que una empresa como Nextel pudiera crecer centrándose en ese mercado. Los problemas que ha enfrentado esta empresa en los últimos años se deben a cambios tecnológicos que hacen las compañías de telefonía móvil pueden ofrecer servicios que compiten con los que ofrecía Nextel a las empresas.<sup>10</sup> Al prohibir las llamadas de bajo costo al interior de una empresa, como lo propone la Fiscalía, la característica esencial que permitió desarrollar una empresa como Nextel desaparece. Esto no significa que todo el valor de Nextel esté asociado a estos planes, sino que implica que las empresas valoran este servicio, que les es útil y que no disponer de él aumenta los costos de las empresas usuarias.

Es tal vez por esto que no he encontrado ninguna mención a una prohibición de planes grupales con un solo contratante ni en la literatura ni en un examen de las regulaciones de la Ofcom, la Comisión de Competencia de Europa o en la regulación de los EEUU (por ejemplo, en el *Reporte 16*, que examina la competencia en el mercado de la telefonía móvil). La literatura tampoco hace mención a potenciales efectos anticompetitivos de estos planes.

---

<sup>10</sup>Otros problemas de Nextel fueron la interferencia de sus señales con las de otros servicios de telecomunicaciones en los EEUU, y una fusión con Sprint considerada una de las peores de la historia.

## 5. Los OMV y la competencia

En Estados Unidos y otros países, los OMV aparecen naturalmente para alcanzar ciertos nichos de mercado, o grupos demográficos o de estilo de vida, incluyendo usuarios de bajos ingresos que no desean suscribir contratos que los obligan a pagar mensualmente por plazos largos.<sup>11</sup> Según el *Reporte 16*, los operadores con redes ofrecen su capacidad a compradores mayoristas en forma voluntaria, a precios negociados libremente entre ellos. Además, operadores de redes con cobertura regional operan como OMV y compran servicios al por mayor para aumentar su oferta de servicios o su cobertura geográfica. Incluso en Chile, esto ocurre con VTR y con Nextel, que tienen contratos de este tipo pese a disponer de redes físicas.

Los OMV aparecen porque tienen alguna característica que hace que los operadores con redes prefieran venderles capacidad por ser más rentable que otros usos de esa capacidad. En el caso de los EEUU, los OMV surgieron en forma natural, sin necesidad de imponer una obligación a los OMR.

En Europa la situación es más compleja, pues el Estado ha intervenido en forma más activa. El cuadro 2 muestra que existen dos tipos de regulación en Europa: aquella que regula el acceso al mercado de los OMV, y una norma que algunos países usan para obligar a ofrecer el servicio mayorista (normalmente a precio regulado). La tercera columna del cuadro, que indica el número de operadores virtuales efectivos, no muestra una evidencia clara de que la obligación de ofrecer acceso aumente la penetración de los OMV por sobre la simple regulación de acceso.<sup>12</sup>

<sup>11</sup>Reporte 16, pág. 39.

<sup>12</sup>El trabajo de Cricelli et al. (2012) no define con precisión que se entiende por OMV “efectivos”, pero se subentiende del contexto que son operadores virtuales con activos y que tienen alguna presencia en el mercado.

<sup>13</sup>Reporte 16 (pag.42, punto 35). Es interesante notar que las empresas con redes en los EEUU incorporan a los clientes de las OMV como clientes propios en sus informes financieros. *Reporte 16*, pág. 40.

**En resumen, los operadores virtuales aumentan la competencia y el bienestar social, al proveer servicios a segmentos de mercado que son difíciles de servir para la OMR asociada, mediante sus estrategias de marketing y redes de distribución.<sup>13</sup>**



**Cuadro 2: Regulaciones de acceso de OMR y resultados en países europeos**

País	Regulación de acceso	Obligación de acceso	Número de OMRs	Número de OMRs "efectivos"
Austria	Si	Solo si existe OMR con PMS	4	5
Bélgica	Si	No	3	52
Bulgaria	Si	No	3	2
Chipre	Si	No	2	2
República Checa	No	No	2	4
Dinamarca	Si	Solo si existe OMR con PMS	4	18
Estonia	No	No	1	3
Finlandia	Si	Solo si existe OMR con PMS	3	9
Francia	Si	No	4	37
Alemania	Si	No	4	54
Grecia	No	No	4	6
Hungría	No	No	3	1
Irlanda	Si	Si, todos los OMR	3	13
Italy	No	No	4	16
Latvia	No	No	2	4
Lituania	No	No	1	3
Luxemburgo	No	No	1	2
Malta	No	No	1	4
Holanda	Si	Solo si existe OMR con PMS	4	66
Polonia	Si	No	4	10
Portugal	No	No	4	9
Rumania	Si	No	5	1
Eslovaquia	No	No	3	2
Eslovenia	No	No	4	2
España	Si	No	3	22
Suecia	Si	Solo si existe OMR con PMS	4	23
<b>Reino Unido</b>	Si	No	5	45

Fuente: Cricelli et al. (2012), Tabla 2. Datos corresponden a 2010.

PMS: Participación de mercado significativa.

### 5.1. Economía de los OMV

Aunque los OMV como industria pueden hacer que un mercado sea más eficiente, en el sentido de responder mejor a la demanda, normalmente los OMR solo deberían estar opuestos a ofrecerle capacidad a un OMV si éste es más eficiente en la distribución, al menos en algunos segmentos del mercado. Esto es un resultado análogo al que muestra que un monopolio en distribución es indiferente entre integrar distribución o tener competencia aguas abajo. En efecto, empresas como Claro, Entel o Movistar pueden considerarse como empresas integradas, realizando actividades de producción y distribución de servicios asociados a la telefonía móvil. Los OMV, por su parte, son empresas que sólo realizan la actividad de distribución de esos servicios.

Para fijar ideas, consideremos el caso de texto de un duopolio de tipo Cournot en la etapa productiva aguas arriba (puede ser apropiado dadas las restricciones de capacidad de las empresas). Suponiendo que estas empresas tienen costos marginales constantes en la etapa de producción, los márgenes sobre costos se pueden escribir como:

$$\frac{p_i - c_i}{p_i} = \alpha / \epsilon$$

Donde  $\epsilon$  es la elasticidad de la demanda percibida por los productores,  $c$  son los costos marginales constantes,  $\alpha_i$  es la fracción de mercado de la firma  $i$  y  $p_i$  es el precio. En este análisis no se debe olvidar que la elasticidad de la demanda percibida por el productor aguas arriba, no es necesariamente la misma que la de la demanda final, ya que depende de las condiciones de competencia en el mercado aguas abajo.

Si la distribución tiene costos marginales constantes, hay dos casos extremos:

- Las dos empresas aguas arriba son las únicas participantes en el mercado aguas abajo (el caso *integrado*)
- Caso desintegrado pero con competencia perfecta aguas abajo.

En ambos casos, las rentas de la empresa aguas arriba son las mismas. Esto significa que no hay interés de la empresa aguas arriba de integrarse verticalmente aguas abajo, salvo en aquellos segmentos en que su división aguas abajo sea competitiva (al menos en algunos segmentos del mercado). Además, la empresa aguas arriba no tiene incentivos a distorsionar el mercado de distribución, si este es competitivo. En este caso, agregar OMV al mercado no ofrece ningún beneficio en términos de competencia. Las cosas son distintas si las OMV tienen ventajas de costos o de otro tipo en ciertos nichos de mercado, en cuyo caso, los OMV pueden aumentar el bienestar social. Pero en tal caso un OMR tiene interés en atraer a los OMV para que realicen esta labor –y no a excluirlos– pues consiguen ampliar su mercado.

Volviendo al caso sin ventajas de costos, cuando el mercado de distribución está desintegrado y es uno con competencia imperfecta, la situación es distinta. La distorsión que se produce aguas abajo introduce una ineficiencia adicional al mercado que el productor aguas arriba desearía evitar, por ejemplo, integrándose y eliminando los OMV. La literatura de organización industrial aplicada al mercado de las telecomunicaciones ha estudiado algunos casos para determinar las condiciones en que es conveniente la integración vertical.

Uno de los primeros trabajos es de Dewenter and Haucap (2006), quienes muestran que bajo ciertos supuestos, los OMV aumentan la competencia. Considera un mercado con competencia de Cournot, y en que el OMR puede extraer todas las rentas de los OMV. En tal caso, se produce competencia entre los OMR mediante el número de OMV que opera con cada OMR, pues cada OMV adicional aumenta las utilidades del OMR, dado el número de OMV del otro OMR. La situación estratégica es la de un dilema del prisionero entre los OMR. Ambos OMR desearían no aumentar el número de las OMV, pero cada OMV adicional asociado a un OMR aumenta sus utilidades si se desvía unilateralmente. El resultado es que los OMV favorecen la competencia entre OMR. Sin embargo este es un análisis muy básico del funcionamiento de la industria (en particular no se permite que los OMR operen en el mercado aguas abajo).

El análisis de Ordover and Shaffer (2007) es bastante más sofisticado. Estos autores estudian la condiciones en que se dará acceso a un OMV, y observan que ellas dependen de si la demanda por el servicio es homogénea o diferenciada (por ejemplo, un modelo con diferenciación horizontal) y el efecto que tiene el OMV entrante sobre las ventas del OMR que le da acceso y las de su competencia. Un OMR tenderá a otorgar acceso a un OMV si con ello reduce las ventas de la competencia más que las suyas, si el OMV se puede adoptar compromisos creíbles (por ejemplo, a no competir en el mercado preferencial del OMR), o si el OMV puede atender algunos mercados mejor que el OMR.

El trabajo que me parece recoge mejor las características específicas del mercado de telecomunicaciones móviles es Kalmus and Wiethaus (2010). En su trabajo, es necesario instalar capacidad para luego competir en precios. Además, no hay sustitución perfecta entre los servicios ofrecidos por los OMV y los OMR, para modelar la idea de que los OMV pueden dedicarse a nichos especiales que son difíciles de alcanzar para los operadores con redes.<sup>14</sup> En el trabajo, la pregunta es: ¿cuándo habrá incentivos para que los OMR construyan capacidad para los OMV? En el modelo, los OMR deben invertir en capacidad tanto para ellos como para sus OMV asociados. En el mercado aguas abajo hay competencia de precios con sustitución imperfecta entre OMV y OMR. La siguiente figura describe el juego entre las empresas:

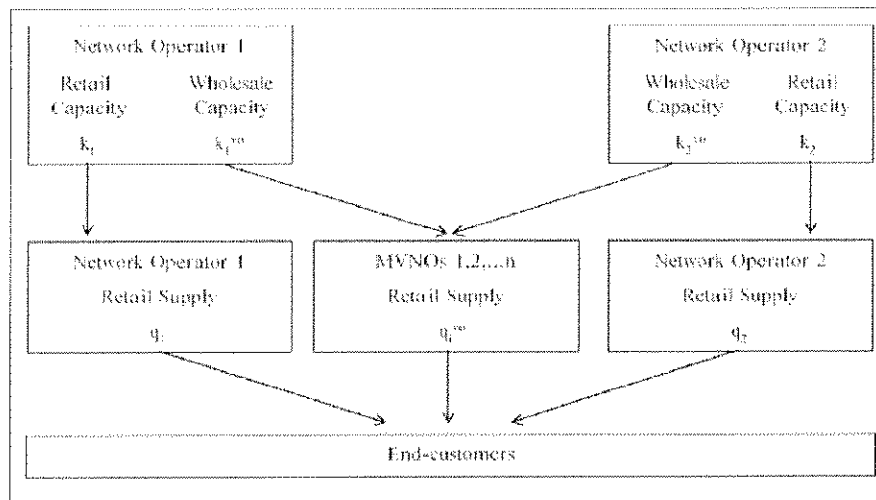


Figura 1: Estructura de mercado estudiada por Kalmus and Wiethaus (2010).

El modelo tiene la limitación de no dar la posibilidad de que los OMV tenga ventajas de costos: todas las ventajas de los OMV están subsumidos en la no-sustitutabilidad perfecta entre los servicios de los OMR y OMV. Los autores muestran primero que si hay sustitutabilidad perfecta, los OMR no crearán capacidad para los OMV. Es decir, es necesario que ataquen mercados distintos para que tenga sentido que los OMR destinen capacidad a los OMV. En general, los resultados tienen cierta similitud con los de Ordover and Shaffer (2007): se otorga acceso si a la empresa OMR le conviene porque el OMV ataca otros mercados, o porque le da alguna ventaja competitiva sobre sus competidores. En principio, si un OMV fuera muy superior, por ejemplo por menores costos de distribución, que el OMR que le vende capacidad, el OMR debería especializarse en prestar ese servicio y no entrar al negocio aguas abajo. En resumen, los trabajos más recientes muestran que i) salvo condiciones muy especiales, los OMV no agregan competencia al mercado ya atacado por los OMR, ii) para que agreguen valor social deben tener mejor acceso a algunos segmentos del mercado o tener menores costos en ellos que los OMR y iii) en tal caso, los OMR les ofrecerán capacidad, y podrían competir entre ellos por ofrecer capacidad a los OMV, dado que es rentable. Estos resultados son totalmente consistentes con el análisis de la primera parte de esta sección.

En general, por lo tanto, la empresa venderá a las OMV a menos que hayan segmentos de mercado a los que ella puede atacar mejor que los OMV. Alternativamente, si tiene restricciones de capacidad que no le dejen capacidad para vender a las OMV en sus propios nichos de mercado, porque la rentabilidad de hacerlo es menor que la de ocupar su capacidad en los mercados propios. En lo que sigue se muestra que decisiones regulatorias han reducido la capacidad de los operadores establecidos.

---

<sup>4</sup>El ejemplo clásico es el de un OMV en los EEUU destinado a los inmigrantes colombianos.

## 5.2. Errores regulatorios

Esta sección recuerda que el mercado de las telecomunicaciones ha sufrido intervenciones “duras” recientes, que no han dado los resultados esperados. Estos ejemplos muestran que se debe ser prudente al intervenir mercados.

En 2007 Subtel consultó al TDLC sobre la procedencia de restringir la participación de las empresas incumbentes en la licitación de bandas de frecuencia 1.700-2.100MHz. La Fiscalía, VTR y Nextel apoyaron la restricción, la que fue rechazada por el TDLC en forma unánime. Cabe notar que esta banda permitía prestar servicios 3G y LTE, lo que habría permitido aumentar la capacidad, y por lo tanto la competencia, en servicios de banda ancha.

Subtel, la FNE, VTR y Nextel recurrieron a la Corte Suprema, la que en Fallo dividido revocó la resolución unánime del TDLC en orden a permitir su participación en la licitación por estas frecuencias. La Corte Suprema estableció condiciones (una cantidad de espectro limitada a 60 MHz) que efectivamente excluían a los incumbentes de participar en la licitación por estas frecuencias. El resultado fue una licitación con dos participantes que competían por tres banda de frecuencia. Una de las empresas que podía participar (VTR) era dominante en banda ancha, lo que reducía la posibilidad de usar las frecuencias que se adjudicarían para aumentar la competencia en ese mercado.

El resultado es que el espectro fue adjudicado a Nextel (60 MHz) y VTR (30 MHz). Dado que hubo empate en el “concurso de belleza”, la empresas compitieron en ofertas monetarias. El precio resultante fue bajísimo, como consecuencia de la poca competencia en la licitación. No fue esta el único efecto negativo del intento de intervenir en forma dura en el mercado. La obligación de las empresas ganadoras era desplegar una red básica, pero no había obligación explícita de utilizarla. Ambas empresas han casi abandonado las bandas que les fueron asignadas (y que podrían haber aumentado la competencia en banda ancha) y actualmente operan como OMV.

Los resultados de la licitación podrían catalogarse como malos. Primero, porque se asignaron frecuencias de alto valor comercial a un precio bajísimo.<sup>15</sup> Al entregar más bloques que participantes se viola uno de los principios básicos de las licitaciones de frecuencias (Klemperer, 2001). Segundo, porque las frecuencias

terminaron siendo abandonadas o subutilizadas, cuando podrían haberse usado para aumentar la competencia en banda ancha. Las restantes empresas del mercado de telefonía móvil debieron operar con limitaciones de espectro, lo que las obligó a realizar mayores inversiones que lo que hubieran requerido (si hubieran dispuesto de las frecuencias actualmente casi sin uso) y a proveer servicios de menor calidad (por ejemplo, hubo más congestión en servicios 3G del que hubiera habido sin las limitaciones de espectro). El costo en términos de bienestar social que ha tenido la intervención en la asignación de frecuencias no ha sido calculado, pero es importante.<sup>16</sup>

## 6. Conclusiones

Uno de los principios básicos en teoría *antitrust* señala que no se deben intervenir los mercados a menos que haya i) comportamiento anticompetitivos o la amenaza de ellos, y ii) que la intervención no tengan costos esperados mayores que los beneficios. Esas reglas de carácter general deben ser usadas al evaluar toda propuesta de intervención.

Este trabajo ha mostrado que se deben permitir los planes grupales contratados por una persona, natural o jurídica. Primero, porque no tienen efectos anticompetitivos directos ni indirectos en un mercado con portabilidad numérica, sin discriminación *on-net/off-net*, con bajos cargos de terminación de llamadas y con colocalización en torres. En un mercado con estas características no existen mecanismos que permitan que un actor incumbente utilice planes grupales (con un solo contratante) para dominar el mercado. En particular, los argumentos de la Fiscalía para prohibir estos planes no resisten un análisis económico.

---

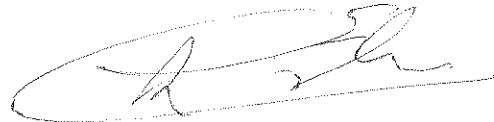
<sup>16</sup>El problema original es la deficiencia de nuestra actual legislación en esta materia, al obligar a “concursos de belleza” en primera instancia, y solo en segunda instancia compitiendo en ofertas monetarias. Los malos resultados de tales licitaciones se ven exacerbados cuando se limita artificialmente el número de participantes en las licitaciones.

<sup>17</sup>Se podría argumentar que el menor pago por las frecuencias no es un problema porque se trata de una transferencia y su monto no afecta el bienestar social. En este caso, se trató de empresas de capitales extranjeros, por lo que un mayor pago aumenta inequívocamente el bienestar social nacional.

El análisis teórico mostró que las dificultades que pudieran tener los OMV para ofrecer planes grupales con un solo contratante se deben a que normalmente los segmentos de mercado a los que se dirigen los OMV no tienen interés en ellos. Si algún OMV tuvieran ventajas para ofrecer estos servicios, los OMR tendrían motivos para diseñar planes mayoristas que los permitieran. Por último, la sección anterior a ésta muestra el importante costo que puede tener una intervención dura en los mercados.

En resumen, los costos de la prohibición de planes grupales son elevados, sin que tal prohibición entregue beneficios de competencia. Son planes replicables por cualquier empresa con infraestructura de red, y le serían ofrecidos a un OMV que tuviera ventajas en el segmento de mercado que utiliza estos planes.

Ronald E. Fisher



7583896-4