

**Sr. SECRETARIO DE COMUNICACIONES  
DR. MARCELO KOHAN**

**S / D**

**Ref. Expte. 064-006233/2001(C. 660)**

BUENOS AIRES,

**SEÑOR SECRETARIO:**

Nos dirigimos al Sr. Secretario de Comunicaciones, en los términos del artículo 24 inciso g) de la Ley de Defensa de la Competencia N° 25.156, a fin de remitirle la presente recomendación sobre la regulación del precio de la terminación de llamada del servicio de telefonía móvil.

La presente recomendación se formula en el marco de la investigación realizada por esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia a raíz de la denuncia formulada por la ASOCIACION PROTECCIÓN CONSUMIDORES DEL MERCADO COMUN DEL SUR (PROCONSUMER), como así también por la LIGA DE ACCION DEL CONSUMIDOR (ADELCO), contra las prestadoras de servicios de telefonía celular, TELECOM PERSONAL S.A., TELEFÓNICA COMUNICACIONES PERSONALES S.A., CTI COMPAÑÍA DE TELÉFONOS DEL INTERIOR S.A., CTI NORTE COMPAÑÍA DE TELEFONOS DEL INTERIOR S.A. Y CTI PCS S.A., NEXTEL COMMUNICATIONS ARGENTINA S.A. y COMPAÑÍA DE RADIOCOMUNICACIONES MÓVILES S.A., extendidas a las prestadoras históricas de telefonía básica TELEFONICA DE ARGENTINA S.A. y TELECOM ARGENTINA STET-FRANCE TELECOM S.A., por presunta violación a la Ley N° 25.156.

## **I. ANALISIS JURIDICO – REGLAMENTACION DEL SISTEMA CONOCIDO COMO “ABONADO LLAMANTE PAGA” (calling party pays) en adelante CPP.**

1. El sistema conocido como “abonado llamante paga” o “calling party pays” (CPP), tuvo su origen en el decreto N° 92/1997(B.O. 31/01/97).
2. En el artículo 21 del referido decreto se instruyó a la Secretaría de Comunicaciones, entonces dependiente de la Presidencia de la Nación, para que a partir del 15 de abril de 1997 adoptara las medidas pertinentes para la implementación de dicho sistema en la prestación de servicios móviles en su modalidad Servicios de Radiocomunicaciones Móviles (SRCM) y Servicio de Telefonía Móvil (STM).
3. La Secretaría de Comunicaciones, a través de la Resolución SC N° 263/97, estableció las pautas que las diferentes licenciatarias debían adoptar a los efectos de implementar el régimen CPP en todos los servicios móviles (SRCM y STM).
4. Las principales pautas establecidas por esta Resolución fueron las siguientes:
  - a) los prestadores de servicios móviles debían ofrecer a sus clientes la modalidad “abonado que recibe paga – MPP” (indistintamente denominada MPP o RPP) o “abonado llamante paga – CPP”. (artículo 1º)
  - b) las licenciatarias del servicio básico (LSB) y operadores independientes debían facturar por cuenta y orden de los prestadores de servicios móviles (artículo 3º).
  - c) los prestadores de servicios móviles debían acordar un precio único por servicio para implementar la modalidad CPP desde los teléfonos públicos y centros de telefonía pública. (artículo 5º)
  - d) en forma previa al lanzamiento de la modalidad CPP, los prestadores de servicios móviles debían realizar campañas de información al cliente y público en general (artículo 6º).
  - e) la modalidad CPP no estaría disponible para el servicio de larga distancia (artículo 7º).

- f) finalmente estableció que con anterioridad al 15 de marzo de 1997 se debían presentar ante la autoridad de aplicación los acuerdos celebrados para la implementación de la modalidad CPP (artículo 11°).
5. Posteriormente, la misma Secretaría mediante Resolución SC N° 344/97 fijó, en el artículo 1°, valores de referencia de CPP para los servicios de telefonía móvil (SRMC y STM) en \$ 0,35 por minuto, los que a su vez serían revisados semestralmente por la Autoridad de Aplicación en base a información de tráfico y costos suministrada por las licenciatarias. En el segundo párrafo del mismo artículo se estableció que los precios por minuto de comunicación no superarían ese valor de referencia.
6. En el artículo 2° se estableció que los precios para la modalidad CPP serían publicados mensualmente por las prestadoras de telefonía móvil, y que los mismos no podían ser discriminatorios.
7. En el artículo 3° se estableció un valor de referencia de CPP para las llamadas desde teléfonos públicos de \$ 0,40 por minuto.
8. La Resolución SC N° 2014/97 sustituyó el art. 7° de la Resolución SC N° 263/97 disponiendo que la modalidad 'abonado llamante paga' no estará disponible para los servicios de larga distancia internacional, debiendo ello ser informado y constar expresamente en las nuevas solicitudes de servicios, y, asimismo, que tampoco estará disponible desde los teléfonos públicos hasta tanto no se encuentre una alternativa de implementación que se adecue a los objetivos y finalidad de la telefonía pública. Por su parte, el artículo 2° de la Resolución SC N° 2014/97 deroga al artículo 3° de la Resolución SC N° 344/97, es decir que deja sin efecto el valor de CPP para la telefonía pública que había sido fijado en \$0,40 por minuto.
9. Con el objeto de hacer efectiva la modalidad CPP para las llamadas originadas desde teléfono públicos, la Secretaría de Comunicaciones dictó la Resolución N° 1848/98. En su artículo 1° otorgó a las licenciatarias del Servicio Básico Telefónico (SBT) 90 días para implementarla a llamadas destinadas a los STM, SRCM, de Aviso a Personas (SAP) y Servicios Radioeléctricos de Concentración de Enlaces (SRCE). Para ello los licenciatarios de STRM (Servicio de Telecomunicaciones Radiales

Móviles) y SBT debían en el término de 30 días elevar un acuerdo técnico operativo. Por otra parte, en el artículo 4º se estableció un valor de CPP en \$0,35 por minuto.

10. Asimismo, en su artículo 6º estableció que los prestadores de STM y SRCM debían implementar en relación a todas las licenciatarias de telefonía móvil, en 90 días, la modalidad CPP de móvil a móvil. Para ello las licenciatarias de SRCM y STM debían presentar ante la Comisión Nacional de Comunicaciones un acuerdo para su implementación.
11. Posteriormente la Resolución SC N° 2345/98 prorrogó por razones técnicas los plazos dispuestos en los artículos 1º y 2º de la Resolución antecedente, estableciendo su vigencia a partir del 15 de mayo de 1999.
12. En similar sentido, el artículo 1º de la Resolución SC N° 3464/99 estableció la prórroga del plazo establecido en el artículo 6º de la Resolución SC N° 1848/98 (modalidad CPP de móvil a móvil), estableciendo además su vigencia a partir del 15 de mayo de 1999.
13. Nuevamente, la fecha de entrada en vigencia establecida en la Resolución anterior fue postergada mediante Resolución SC N° 10.438/99 para el 15 de junio de 1999.
14. Posteriormente, por Resolución SC N° 10.062/99 se aprobó en forma transitoria un convenio técnico para la implementación de la modalidad CPP entre los prestadores de telefonía móvil: COMPAÑÍA DE RADIOCOMUNICACIONES MOVILES S.A., TELECOM PERSONAL S.A., TELEFONICA COMUNICACIONES PERSONALES S.A. Y MINIPHONE S.A. Este convenio se hizo extensivo a las compañías COMPAÑÍA DE TELEFONOS DEL INTERIOR NORTE S.A. y COMPAÑÍA DE TELEFONOS DEL INTERIOR S.A., quienes recurrieron dicha Resolución y, en consecuencia, mediante Resolución SC N° 1346/99 se dejó sin efecto la implementación de la modalidad CPP entre los prestadores de servicios móviles.
15. Por imperio de la citada Resolución SC N° 1346/99, se dispuso la creación de una banda horaria reducida para la modalidad CPP (de fijo a móvil), a partir del 1 de octubre de 1999 con un valor de referencia máximo por minuto de veinte centavos

(\$0,20). Posteriormente la Resolución SC N° 3198/99 modificó la banda horaria establecida por el Art. 1° y 2° de la Resolución previamente mencionada.

16. La Resolución MINFRAVI N° 1/01 (B.O. 9/1/01), en su artículo 1° sustituyó el artículo 1° de la Resolución SC N° 344/97 y estableció, para los servicios STM y SRMC, los siguientes valores de referencia y fechas de vigencia:

Fecha de Vigencia	Valor de CPP - TLRD en Hora Pico	Valor de CPP - TLRD en Hora No Pico
A partir del 1/1/2001	U\$ 0,31 / minuto	U\$ 0,20 / minuto
A partir del 1/10/2001	U\$ 0,30 / minuto	U\$ 0,20 / minuto
Durante el año 2002 a partir del 1/1/2002	U\$ 0,28 / minuto	U\$ 0,20 / minuto

17. Cabe mencionar que los valores efectivos pueden ser fijados libremente por las empresas, sujeto a la condición de que sean transparentes y no discriminatorios.

18. Asimismo esta norma mantuvo lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución SC N° 344/97, esto es que el valor de referencia del CPP sería revisado periódicamente (en lugar de semestralmente) por la Autoridad de Aplicación en base a información de tráfico y costos suministrada por las licenciatarias, como así también que los precios por minuto de comunicación no podrían superar ese valor de referencia.

19. En su artículo 2° dispuso que la modalidad CPP para llamadas originadas en servicios móviles estaría disponible a partir del 1° de enero de 2001.

20. Finalmente, los artículos 3° y 4° dispusieron, respectivamente, la extensión de tal modalidad para los llamados originados en el extranjero, en el término de 60 días, y para las originadas mediante el uso de tarjetas prepagas o similares, a partir del 1° de abril de 2001.

21. En la Resolución SC N° 122/01 la Secretaria de Comunicaciones estableció que la aplicación de la modalidad CPP para llamadas entre móviles, dispuesta en la Resolución MINFRAVI N° 1/01, adolecía de una inadecuada información previa a los usuarios, conforme con las obligaciones derivadas de las normas y/o reglamento

aplicable a los servicios de telecomunicaciones (Decreto N° 764/00, artículo 10, punto 10.1, inciso k) del Anexo I); Resolución SC N° 490/97). Esta última aprueba el Reglamento General de Clientes de los Servicios de Comunicaciones Móviles, cuyos artículos 6° y 7° disponen que la condición de cliente se adquiere por ser abonado a una de las licenciatarias o por haber celebrado un contrato de prestación de servicios con los prestadores del Servicio de Comunicaciones Móviles, cuyo modelo tiene que haber sido presentado previamente ante la Autoridad de Aplicación.

22. En consecuencia, la modalidad CPP en las llamadas entre móviles quedó supeditada a la aprobación por parte de la Secretaría de Comunicaciones de la totalidad de los planes comerciales existentes con anterioridad al 1 de mayo de 2001, correspondientes a las prestadoras de SRMC, STM, PCS (Personal Communications System) y SRCE y a la conformidad expresa del cliente mediante la formalización de una adenda contractual (artículo 3° de la Resolución SC N° 122/01).
23. Resulta importante mencionar algunos de los conceptos volcados en los considerandos de esa Resolución, que en gran parte son aclaratorios de los artículos de la Resolución MINFRAVI N° 1/01 :
- a) que los Prestadores de Servicios de Comunicaciones Móviles (los prestadores de SRMC, SRCE, PCS, STM) gozan de libertad para fijar los precios de forma no discriminatoria, garantizando su transparencia;
  - b) que el valor de referencia no es condicionante de la libertad de contratación que cada prestador pudiera adoptar con sus clientes;
  - c) que el valor de referencia no tiene carácter obligatorio alguno en su relación comercial con el cliente, lo que permite a cada prestador establecer libremente el precio final del minuto de la llamada a otro móvil pudiendo cobrarle igual, mayor o menor valor de acuerdo a los planes comerciales que libremente ofrezca.
24. Finalmente la Secretaría de Comunicaciones dictó la Resolución SC N° 253/01, mediante la que derogó la Resolución precedente (artículo 1°) y dispuso la aplicación de la modalidad CPP en las llamadas entre usuarios móviles a partir del 1 de septiembre de 2001 (artículo 2°).

25. En el artículo 3º dispuso la adopción de ciertas medidas por parte de las licenciatarias de los Servicios de Comunicaciones Móviles, como por ejemplo la continuidad de la modalidad “abonado llamado paga” o MPP; la instrumentación en plazo perentorio de procedimientos de información a clientes y público en general; y la posibilidad del cliente de rescindir la prestación del servicio sin penalización, hasta el 01 de noviembre de 2001.
26. Asimismo, en el inciso g) de dicho artículo se estableció que: “a los efectos de hacer efectiva la ampliación de la modalidad CPP a los servicios móviles se aplicará como valor de referencia para la Terminación en la Red de Destino (TLRD) el precio libremente acordado entre los prestadores y que se hiciera conocer a la Secretaría de Comunicaciones”, lo que finalmente fue realizado por las empresas las prestadoras de telefonía celular. Cabe destacar que en esta Resolución se sostiene que la fijación de precios de la terminación de llamada es de exclusiva responsabilidad de las empresas, y por lo tanto libre.
27. Esta norma, en su artículo 5º, estableció que la Secretaría de Comunicaciones y las licenciatarias de servicio de telefonía fija y móviles analizarían durante el año 2002 la factibilidad de lograr un proceso de convergencia de los precios de terminación de llamada independientemente que se originen de una red de telefonía fija o móvil. También se contempla la factibilidad de aplicar a partir del año 2003 el criterio de cargo de terminación de llamadas en concordancia con el Reglamento Nacional de Interconexión.
28. No obstante lo mencionado, cabe destacar que, como ya se ha señalado precedentemente, en la Resolución SC N° 253/01 se estableció que en el sistema CPP se debía analizar la factibilidad de aplicar el criterio de Cargo de Terminación de Llamada en concordancia con el Reglamento Nacional de Interconexión.

### **Análisis de la normativa**

29. En el presente apartado se analizará brevemente, desde el punto de vista económico, la normativa que regula la modalidad CPP.

30. El sistema de “abonado llamante paga” (CPP) se instauró, entre otras razones, para igualar el tratamiento que recibían las llamadas que terminarían en teléfonos fijos y móviles (en los considerandos de la Resolución SC N°263/97).
31. Con anterioridad a la implementación de la modalidad CPP, el cargo por terminación en las llamadas de teléfonos fijos a móviles eran pagadas por las personas que realizaban las llamadas, en tanto que los cargos por terminación de las llamadas desde teléfonos móviles que terminaban en teléfonos móviles eran pagados por las personas que recibían la llamada. Es decir que existía la modalidad de CPP para las llamadas de fijo a móvil y RPP de móvil a móvil.
32. Asimismo en referencia a la modalidad de CPP, en la Resolución SC N° 344/97 se establecen precios de referencia máximos como un valor único por minuto por encima del cual se entenderá que no son razonables y constituyen un abuso de posición dominante en el mercado de servicio de telefonía móvil.
33. De lo anterior se deduce que el precio que establece la Autoridad Regulatoria es un valor máximo de referencia, por la cual las empresas pueden fijar valores menores si lo desean. El precio de referencia debe ser revisado periódicamente por la Autoridad de Aplicación (Resolución SC N° 344/97, considerandos y Art. 1°), criterio que se reafirma en la Resolución MINFRAVI N° 1/2001 que en su Art. 1.
34. De acuerdo a la normativa mencionada, el CPP es un pago por parte de los usuarios finales a los operadores móviles en concepto de uso de red, en contraposición a la normativa europea que la concibe como un pago entre empresas. Cabe remarcar que esta distinción tiene consecuencias directas sobre la competencia en este mercado. De este modo, el cargo por terminación se manifiesta como un componente directo del precio final que paga el usuario por el servicio de telecomunicaciones. En cambio, en el caso europeo, el cargo por terminación se materializa como un pago entre empresas, y por lo tanto se incorpora al costo de la empresa que debe pagarlo. Esta empresa, posteriormente, traslada ese costo al consumidor a través del precio que cobra por sus servicios.

35. De hecho, estas dos modalidades de pago del CPP presentan consecuencias diferentes sobre los efectos de políticas procompetitivas o regulatorias. En la modalidad europea, cualquier política que modifique los cargos de terminación no necesariamente tendrá efectos sobre el bienestar de los consumidores, ya que modificar el valor del cargo de terminación afecta el costo de las empresas. De este modo, es necesario el efecto de la competencia para que ante un menor costo, este se traslade a los consumidores en forma de menores precios. En cambio, bajo la modalidad argentina, cualquier política que afecte el cargo de terminación impacta directamente en el precio final que deben abonar los usuarios.
36. Cabe aclarar, que la Resolución SC N° 263/97 menciona en sus considerandos que para que esta modalidad esté disponible desde teléfonos públicos por razones técnicas es necesario establecer un precio único para todos los operadores. Surge de lo anterior que en esta Resolución se reconoce la existencia de razones técnicas para la fijación de un precio único para los cargos de terminación en la telefonía pública, y que es posible la presencia de fallas de mercado debido a razones tecnológicas referidas a la provisión de este servicio, lo que amerita la intervención estatal pro-competitiva.
37. La Resolución MINFRAVI N° 1/01 sostiene un cambio de criterio respecto a la aplicación del precio de referencia. En este sentido, mediante el Art. 1 se establece un precio de referencia, fijado libremente, y revisable periódicamente por la Autoridad de Aplicación. Asimismo, estos precios y/o tarifas deberán aplicarse con criterios no discriminatorios, garantizando la transparencia de los mismos.
38. En efecto, el Secretario de Comunicaciones, mediante Nota N° 136–01 de fecha 25 de abril de 2001, hace saber a los operadores de telefonía fija y móvil que el valor de referencia “puede ser igual, inferior o superior al precio real que cada compañía celular cobrará a su cliente para efectuar ese minuto de comunicación de móvil a móvil. El precio es libre, así como lo son todos los valores que las empresas celulares cobran a sus clientes.” (fs. 18/19)
39. Por último, estas resoluciones, y en particular la SC N° 263/97, SC N° 344/97, SC N° 3464/99, SC N° 1346/99, MINFRAVI N° 1/01 y SC N° 253/01 hacen referencia a la

importancia de la información al cliente respecto de los precios cobrados por los servicios. Resaltan la necesidad de que el usuario conozca con exactitud cuánto paga, y en concepto de qué servicios lo hace, estableciendo para ello mecanismos específicos de información al cliente, como textos en la factura por el servicio, o centros de atención gratuitos al cliente. La importancia de la información en este servicio será analizada en profundidad en la sección II.4.

40. Cabe aclarar que la Resolución SC N° 1824/98 menciona en sus considerandos que “La movilidad del abonado es la prestación fundamental que caracteriza a los servicios” de telefonía móvil y que “dicha movilidad, debe ser asegurada... como valor agregado de estos servicios frente a los de telefonía básica”.

41. Estas consideraciones deben ser tenidas en cuenta cuando se comparen los servicios de telefonía fija y móvil. El impacto de estas ideas sobre la definición del mercado relevante serán analizadas en detalle en la sección II.3. En principio parecen sugerir que las llamadas a teléfonos fijos no siempre son un buen sustituto de las llamadas a teléfonos móviles.

## **II. ANALISIS ECONOMICO**

### **II. 1. Breve descripción de las redes involucradas**

42. En el siguiente apartado se realizará una breve descripción de algunos aspectos técnicos referidos al funcionamiento de las redes de telecomunicaciones con el objeto de comprender el marco del análisis efectuado sobre las llamadas telefónicas de fijo a móvil así como entre móviles.

43. Los servicios de telecomunicaciones se brindan a través de redes. Para concretar la comunicación telefónica es necesario acceder previamente a la red telefónica. Cuando un usuario A llama a un usuario B, la llamada se origina en la red de la empresa a la que está conectada el usuario A (empresa 1) y se transmite por la red de la empresa 1, terminando en la red a la cual está conectado el “usuario llamado” (que puede ser la empresa 1 u otra diferente).

44. En los casos donde el cliente llamado está conectado a la empresa 1, la llamada utiliza solamente la red de esta empresa. En cambio, si este cliente estuviera conectado a otra empresa (empresa 2) la llamada se origina en la red de la empresa 1 y finaliza en la empresa 2. En este caso se utiliza la red de la empresa 1 desde el inicio (en el aparato del cliente que llama) hasta el punto de interconexión y a partir de ese punto se utiliza la red de la empresa 2 hasta su destino (el aparato del cliente llamado).
45. Las llamadas que se originan y terminan en la misma red se denominan on net, y las que se originan en una red y finalizan en otra distinta se denominan off net.
46. Las llamadas off net utilizan dos redes, esquema en el cual cada red tiene sus costos que deben ser remunerados. Los costos de la red 1 se denominan costos de originación y son los correspondientes al inicio de la llamada y su transporte hasta el punto de interconexión. Los costos de la red 2 son los de trasladar la llamada desde el punto de interconexión al aparato del cliente llamado, y se denominan costos de terminación.
47. En las llamadas on net, en cambio, se utiliza una sola red, y si bien en principio correspondería hablar de costos de originación y terminación, en la práctica se dificulta tal distinción, debido a que no hay un punto de interconexión a partir del cual se puedan repartir las dos clases de costos.
48. De esta forma las llamadas pueden originarse en la red fija o celular y terminar en la red fija o celular, es decir que existen cuatro combinaciones: i) las llamadas originadas en la red fija que puedan terminar en la red fija o celular y ii) aquellas llamadas que se originen en la red celular que puedan terminar en la red fija o celular. Las llamadas desde un teléfono fijo a otro fijo y las llamadas desde un teléfono celular a otro celular pueden ser on net u off net, según se originen y terminen en la red de la misma empresa o no. El resto de las llamadas son, por definición, off net.
49. En Argentina las dos redes más importantes de telefonía son la Red de Telefonía Pública Nacional (RTPN) y la red celular. La RTPN, a la que están conectados todos los abonados al servicio de telefonía básica (fija), corresponde en su mayor parte a las

dos Licenciatarias del Servicio Básico Telefónico (LSBT), que son Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Stet-France Telecom. Argentina S.A.. Por otra parte, la red celular en la actualidad se compone de cinco operadores.

#### Costos de realizar una llamada telefónica

50. Existen dos conceptos que un usuario debe abonar cuando realiza una llamada telefónica: el precio por minuto de la llamada y los cargos de terminación. El precio por minuto de la llamada remunera la originación de la llamada a la empresa a la que se encuentra abonado el usuario e incluye además los beneficios para esa empresa. Los costos de terminación remuneran los costos de la red de la empresa que termina la llamada.

51. Cuando la llamada a un teléfono móvil se realiza desde un teléfono fijo, el precio de la llamada incluye los costos de la Red de Telefonía Pública Nacional (RTPN, la red fija en la que se origina la llamada) y el margen de beneficios de la empresa de telefonía fija.

52. En el caso en que la llamada se realice desde un teléfono móvil, el precio de la llamada incluye los costos de originación de la red celular y el margen de beneficios del operador móvil en cuya red se origina la llamada. Estos dos conceptos se agrupan bajo la denominación de “tiempo en el aire”. Si la llamada es off-net, se paga además un cargo por el uso de la RTPN, al igual que en el caso de las llamadas desde teléfonos fijos. En ambos casos se deben pagar los costos de terminación.

53. En resumen, los cargos de las comunicaciones son:

De fijo a móvil:  $P = CRTPN + CT$

De móvil a móvil:  $P = TA + CRTPN + CT$

Donde:

P es el precio total a pagar por la llamada,

CRTPN es el cargo pagado por el uso de la RTPN (incluye los beneficios de la empresa de telefonía fija),

TA es el tiempo en el aire,  
CT son los cargos por terminación.

54. El cargo por el uso de la RTPN y el tiempo en el aire (para el caso de llamadas desde teléfonos móviles) son abonados por el cliente que realiza la llamada, y se incluyen en el precio que este cliente paga por la llamada realizada. Para remunerar los costos de terminación, existen dos modalidades:

a) Receiver party pays (RPP): el usuario que *recibe* la llamada se hace cargo de los costos de terminación. La empresa a la que está conectado el usuario llamado le cobra a su cliente, además de las llamadas realizadas, un cargo por cada llamada recibida en concepto de costos de terminación.

b) Calling party pays (CPP): el usuario que *realiza* la llamada debe pagar los costos de terminación. En el caso de las llamadas *off net*, esto significa que la persona que realiza la llamada debe remunerar los costos de las dos redes: debe abonar a la empresa 1 el precio que ésta determine por el uso de su red (que generalmente se incluye en el precio de la llamada), y a la empresa 2 (de la que no es cliente) un monto adicional por cada llamada que termine en esta red en concepto de cargo de terminación.

55. En resumen, la persona que realiza una llamada paga el precio correspondiente a esa llamada (que incluye los costos de originación más el cargo por tiempo en el aire en el caso de los teléfonos móviles) más, bajo la modalidad CPP, un monto adicional que remunera los costos de terminación, en concepto de uso de la red del celular o del teléfono fijo al que llama.

56. Cuando la llamada de un móvil a otro móvil se efectúa dentro de una misma red, el cobro de los cargos de terminación no es homogéneo entre prestadores. En algunos casos este cargo adicional se encuentra bonificado y en otros se cobra como parte del costo total por minuto.

## II. 2. Experiencia Internacional

57. En el punto siguiente se realizará un breve análisis de la experiencia que han desarrollado países tales como el Reino Unido, Australia y Estados Unidos en la aplicación de los aspectos regulatorios referidos a la remuneración de llamadas efectuadas tanto bajo la modalidad de CPP como de RPP.

**Gran Bretaña:**

58. En el Reino Unido, OFTEL (la Oficina de Telecomunicaciones) analizó la existencia de presiones competitivas en el mercado de telefonía móvil y su capacidad para generar incentivos suficientes como para llevar el precio de los cargos de terminación hacia un nivel cercano al competitivo.

59. Este análisis tuvo por objeto reexaminar la necesidad de regular los cargos de terminación en el mercado de telefonía móvil, frente a la alternativa de considerar que las presiones competitivas entre operadores serían suficientes como para obtener precios cercanos a los niveles competitivos sin necesidad de intervención estatal.

60. Analizando distintas alternativas (la posibilidad de que los usuarios modifiquen su conducta ante un aumento en los cargos de terminación o la existencia de sustitutos a las llamadas a celulares por otros modos de comunicación en caso que los cargos se fijaran a un nivel significativamente elevado), OFTEL concluyó que a la fecha de su última evaluación (septiembre de 2001) no existían suficientes presiones competitivas capaces de ejercer tal efecto y que la probabilidad de que estos efectos se produjeran en el mediano plazo eran bajas, justificando de este modo la necesidad de mantener hasta la próxima revisión la regulación sobre los cargos de terminación.

61. A juicio de OFTEL uno de los principales elementos que dificulta la existencia de presiones competitivas en el segmento de los cargos de terminación es lo que la Agencia denomina “efecto CPP”. El mismo se genera por el hecho de que la persona que inicia la llamada es quien paga los costos de terminación de esa llamada, que son fijados por el operador al cual se encuentra suscripto la persona a la que está llamando. En la mayoría de los servicios de telecomunicaciones el que usa el servicio es el que paga por él, y por ello la elección del operador depende de la satisfacción que le generen al usuario el uso de esos servicios. Sin embargo, en el caso de los

cargos de terminación la situación es diferente, ya que el que inicia y paga por tal servicio es la persona que llama, quien se encuentra imposibilitado de elegir el operador que finalice esa llamada y en consecuencia, el cargo al que la realiza.

62. De este modo, el “efecto CPP” genera en los operadores de telefonía móvil una baja en los incentivos a reducir los cargos de terminación. En otras palabras, un operador y proveedor de servicios móviles tiene incentivos para reducir el precio de los servicios que provee a los efectos de atraer consumidores. Sin embargo, dado que en el caso de los cargos de terminación el que paga dicho servicio no necesariamente es usuario del operador en cuestión, el operador no enfrenta incentivos para reducir dichos cargos, con lo cual los valores finales por terminación se fijarán presumiblemente a un nivel superior al competitivo.
63. Asimismo y en referencia a la consideración de otras posibles alternativas que pudieran actuar como presiones competitivas para limitar el “efecto CPP”, garantizando que los operadores de red celular tuvieran incentivos para competir por precios, dicha Agencia concluye que la evidencia hasta la fecha no muestra que las mismas sean suficientes como para que este segmento del mercado no sea una preocupación desde el punto de vista de la competencia.
64. En efecto, OFTEL considera adecuada la implementación de un mecanismo de regulación directo sobre los cargos de terminación mediante un sistema de “price-cap” (precio tope). Si bien esta regulación se caracteriza por ser intrusiva, tiene la ventaja de proteger a los consumidores, al mismo tiempo que mantiene los incentivos para que las empresas logren aumentar la eficiencia, permitiendo a la vez otorgar mayor flexibilidad a la firma regulada.
65. El modo de fijación de precios topes mediante este sistema se basa en establecer un límite al precio promedio ponderado que un operador puede establecer durante cada año del control. En este caso implica identificar cual es el cargo objetivo para el año 2005/06, fecha de la última regulación prevista hasta la fecha, y luego se calcula el porcentaje en que año a año debe disminuir el cargo actual respecto al cargo promedio existente para el período 2001/2002 tomando en cuenta la inflación y un factor de eficiencia.

66. La fórmula para su cálculo es generalmente descripta como RPI (Índice de precios al consumidor) – X (factor de eficiencia). Por lo tanto, la restricción del cargo implica que el costo de interconexión promedio debe caer al menos por una cuantía similar a RPI – X cada año, a efectos de asegurar que no exceda el cargo promedio definido como objetivo.
67. Por lo tanto, el tope determina el precio máximo que las empresas pueden cobrar por el servicio en cuestión. Si la firma sujeta a la regulación considera ventajoso fijar un precio por debajo del límite máximo, lo puede hacer. Ello se debe a que el factor X se fija al inicio del período de control basándose en un pronóstico de crecimiento y eficiencia. Por tal motivo, si la empresa regulada logra ser más eficiente que el pronóstico durante el período de tiempo del control, puede obtener los beneficios que ha logrado en el período.
68. Como fuera precedentemente mencionado, el cargo objetivo se fijó para el año 2005/06. Sin perjuicio de ello, OFTEL ha considerado adecuado efectuar una revisión “resumida” de dichos cargos transcurridos dos años del inicio de la regulación. Las razones esgrimidas para la elección de tal período se basan en que esta Agencia considera que un período de cuatro años provee el balance adecuado entre, por un lado, permitir que los consumidores se beneficien de la alineación de los precios con los costos y, por otro, generar los suficientes incentivos para que los operadores reduzcan los costos y aumenten las ganancias.
69. Asimismo, y con el objeto de efectivizar la convergencia de los cargos actuales a los niveles objetivos planteados, se determinó que la fórmula que se emplearía durante el período en cuestión sería RPI – 12% para los cuatro operadores existentes en dicho país.
70. Cabe señalar adicionalmente que el criterio para la definición del cargo objetivo identificado para el final del período de control se basa en el costo incremental de largo plazo, al que se le adicionan dos márgenes. El primero de ellos tiene por objetivo recuperar los costos comunes a través de un margen igual y proporcional para todos los operadores. El segundo margen aplicado a los cargos de terminación busca

reflejar el valor de la externalidad en la red. Dicha externalidad se genera como resultado de la siguiente situación: dado que las personas que llaman a un celular se “benefician” de la decisión tomada por un usuario particular de suscribirse a una red móvil, resulta apropiado que el cargo que pagan por la llamada refleje este beneficio.

71. La definición de mercado relevante efectuada por OFTEL, considerando un mercado para los cargos de terminación de cada uno de los operadores, donde cada uno de ellos tiene poder de mercado sobre dichos cargos de terminación, lleva a la Agencia a establecer una extensión por un período de cuatro años en la regulación sobre todos los principales operadores móviles. Asimismo establece que durante este plazo, luego de los dos primeros años, las empresas deberán afrontar una revisión tarifaria “resumida” a efectos de evaluar la aplicación de las medidas tomadas oportunamente.

#### **Australia:**

72. En Australia, los cargos por terminación de los operadores móviles se encuentran regulados. La Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) inició la revisión de este mercado en 1999. Los motivos que condujeron a la decisión de regular los cargos por terminación se encuentran compilados en su estudio: Pricing Methodology for the GSM Termination Service.

73. El argumento utilizado por la ACCC hace referencia a que la modalidad CPP, junto con la falta de información generalizada que sufren los consumidores<sup>1</sup>, no generaban las suficientes presiones competitivas. De este modo, las empresas podían fijar cargos por terminación superiores a los que resultarían de un mercado en competencia.

74. El método regulatorio definido por la Agencia australiana para los cargos por terminación se resume a continuación:

a) Fijación de los cargos por terminación de todos los operadores al valor correspondiente a aquel operador que ofrecía el cargo más bajo por este concepto. A

---

<sup>1</sup> Un análisis más detallado acerca de la falta de información de los consumidores en lo referido a los cargos de terminación se expone en el punto 5.2

los efectos de implementar este esquema, en el Informe Final<sup>2</sup>, la Agencia Australiana propuso como fecha para la determinación del precio inicial Julio 2001, a los efectos de hacer coincidir el Informe Final con el inicio de este esquema.

- b) De ahí en adelante, los precios de los cargos de terminación deben variar en la misma proporción que los precios minoristas de los servicios móviles provistos en competencia. De este modo, los cargos de terminación pasan a depender de los movimientos de los precios minoristas entre el período  $t$  y  $t-1$ .
- c) En referencia a la extensión del período de tiempo a considerar para determinar la variación de los precios minoristas, la Agencia propuso una extensión de seis meses calendario, es decir, del 1 de enero al 30 de junio y desde el 1 de julio al 31 de diciembre. Dicha Agencia considera que tal extensión resulta adecuada, toda vez que la misma no es tan corta como para que resulte difícil de implementar administrativamente y, al mismo tiempo, no resulta un período tan largo, como para que impida generar presiones a la baja de los precios .
- d) En cuanto a la determinación de los precios minoristas de los servicios móviles, la metodología de cálculo consiste en dividir los ingresos totales por servicios móviles de un operador por la cantidad total de minutos correspondientes a los servicios de originación durante el período de tiempo considerado. De este modo, se obtiene un valor que resulta aproximado a los precios promedios de un operador, el cual es susceptible de ser comparado con los precios de otro período.
- e) Asimismo, la agencia señala que se encuentra dentro de sus atribuciones monitorear la evolución de los precios minoristas, facilitar la negociación entre los operadores y determinar si se observa algún comportamiento anticompetitivo.

75. Para la ACCC, los segmentos de mercado en los que existen presiones competitivas son los cargos de acceso y el precio de las llamadas salientes. Por lo tanto, la determinación de los precios correspondientes a tales segmentos reflejarían el costo económico de los mismos. Debido a que a estos efectos se toma en cuenta más de un servicio, la Agencia monitorea la evolución de varios precios en el tiempo. Para lograr

---

<sup>2</sup> ACCC: Pricing Methodology for the GSM Termination Service, July 2001

una medida única con la cual comparar los cargos por terminación, la ACCC decidió armar un índice de precios ponderado compuesto por los precios de todos los servicios competitivos. La evolución de los cargos por terminación estaría atada a la evolución de este índice.

76. La fundamentación que sustenta esta forma de regulación es aquella que supone que las presiones competitivas en los mercados en competencia se trasladan al sector no competitivo, a través de la regla de precios atados.

77. La OFTEL, en un trabajo en el que analiza el método regulatorio de la agencia australiana<sup>3</sup>, sin embargo, identifica algunas desventajas en este esquema regulatorio. En primer lugar, advierte que las empresas tendrían incentivos a comportarse de manera estratégica. Es decir que en vez de trasladar las presiones competitivas del segmento en competencia a los mercados sujetos a regulación, podrían elegir disminuir la competencia en los primeros para evitar tener que reducir los precios regulados. Si bien las empresas podrían sufrir algunas pérdidas en los mercados competitivos por no bajar los precios y en consecuencia perder parte del mercado, podrían más que compensarlas con los beneficios obtenidos de la no reducción de los cargos por terminación, en el segmento no competitivo. Este efecto sería contrario al buscado por la autoridad regulatoria.

78. En segundo lugar, en opinión de OFTEL, al vincular los precios de ambos mercados, implícitamente se estaría regulando no sólo aquel mercado en el que no existen presiones competitivas, sino también los mercados en los que sí existe competencia. La OFTEL sostiene que no es deseable que se regulen mercados que se encuentran efectivamente en competencia, y además cuestiona las facultades y atribuciones de la agencia australiana para hacerlo.

79. El tercer argumento del trabajo de OFTEL es de carácter práctico, y se refiere a la implementación de la regulación. Aplicarla requiere determinar qué servicios se encuentran en competencia, y cuáles van a ser incluidos en la canasta y con qué ponderación. Posteriormente es preciso comparar la evolución de los precios de varios

---

<sup>3</sup> OFTEL: Review of the Price Control on Calls to Mobiles, February 2001.

servicios, que pueden estar sujetos a cambios tecnológicos diversos, y finalmente estimar una medida única con la cual comparar.

### **Estados Unidos:**

80. En Estados Unidos las comunicaciones móviles comenzaron en 1981 cuando la Federal Communications Commission (FCC) licitó las primeras frecuencias del espectro para ser usadas por operadores de servicios comerciales de comunicaciones móviles. Desde esa época está vigente la modalidad RPP.

81. Bajo el esquema RPP, la parte que recibe la llamada paga los cargos de terminación. Debido a que estos cargos se facturan por minuto, representan una proporción importante de los gastos totales de tener un teléfono móvil y dificultan la competencia con la telefonía local fija, que tiene una tarifa plana: se paga un cargo por mes, y se puede hablar una cantidad ilimitada de minutos. A pesar de esta desventaja en la competencia con el segmento local las comunicaciones móviles tienen una ventaja respecto de las comunicaciones de larga distancia. Ello es así porque ciertas Basic Trading Areas (BTAs), el área de alcance de la red móvil, exceden en tamaño a las áreas locales de la telefonía fija. Entonces, lo que sería una comunicación de larga distancia desde un teléfono fijo, no lo es desde un teléfono móvil.

82. La penetración de los operadores móviles ha sido muy elevada. En todas las BTAs hay por lo menos dos, en las cincuenta áreas más grandes hay por lo menos cuatro y en algunas se encuentran hasta siete. En ningún otro país se podía hallar, según datos de 1999, a siete operadores compitiendo en un mismo mercado, según un estudio de la OCDE<sup>4</sup>. Sin embargo, las tasas de penetración en términos de líneas fijas o de teléfonos móviles cada 100 habitantes han caído en términos relativos. A principios de la década del '90 se encontraban entre las cinco o seis más altas de los países de la OCDE, detrás de los países escandinavos, pero en 1999 se encuentran entre los puestos 15 y 20.

83. En el estudio de la OCDE se menciona como posible causa de esta caída la implementación de la modalidad CPP en el resto de los países junto con las ofertas de

tarjetas prepagas. El número de usuarios de telefonía móvil se incrementó en gran medida desde la implementación de estas tarjetas. La oferta consiste en que el usuario compre una tarjeta, pagando un monto fijo por anticipado, y puede hablar hasta que se termina el crédito. Pero esta oferta es más atractiva bajo la modalidad CPP, porque bajo la modalidad RPP hay que “reservarse” créditos para recibir llamadas y esto dificulta la planificación del uso de los créditos por parte del usuario. Por esta razón en los países con RPP los operadores no han ofrecido este servicio, o cuando lo hicieron no tuvo la aceptación por parte del público que tuvo en los países con CPP.

84. Entre los argumentos más importantes utilizados para la implementación del CPP en Estados Unidos, se encuentran los pedidos de los propios prestadores móviles para poder ofrecer este esquema. Se supone que con CPP podrían ofrecer tarjetas prepagas y competir de forma más eficiente con la telefonía fija local, ya que la oferta es similar a la tarifa plana que cobran las compañías locales. La FCC dio además un argumento de simetría regulatoria. En las llamadas fijo a fijo, el cliente que llama paga la terminación de llamada, posibilidad que no estaba disponible en las llamadas fijo a móvil. Otro de los argumentos fue que el aumento en la diversidad de servicios móviles incrementaría la competencia entre fijos y móviles en el segmento de llamadas locales (en esto coinciden con la percepción de los operadores).

85. Una de las dificultades principales para instalar la modalidad CPP en este país se encuentra en la forma de facturación de la telefonía básica local. Las compañías locales tienen una tarifa plana. Por este motivo las compañías locales (que no pueden brindar el servicio de larga distancia salvo autorización expresa de la Autoridad Regulatoria) no tienen sus sistemas de facturación adaptados para cobrar una tarifa por minuto. Este hecho dificulta la facturación por cuenta y orden de la empresa móvil que debe cobrar el importe por terminación de llamada, y fue una barrera a la implementación de la modalidad CPP.

86. En los últimos años, sin embargo, las empresas adaptaron sus sistemas para que sea posible la facturación de importes por minuto de comunicación, y la FCC ha adoptado

---

<sup>4</sup> OCDE: Cellular Mobile Pricing Structures and Trends. DSTI/ICCP/TISP (99) 11/FINAL. May 2000.

medidas para facilitar la oferta de la modalidad CPP como una opción más para los usuarios de servicios móviles.

87. En junio de 1999, la FCC emitió sus Dockets 97-207 y 99-137, FCC Adopts Declaratory Ruling and Notice of Propose Rulemaking on Calling Party Pays. En estos documentos la FCC estableció ciertos criterios para la implementación del CPP.

88. En primer lugar, definió que el CPP es un servicio comercial que las compañías móviles les ofrecen a sus clientes, y que en consecuencia quedaba sujeto a las regulaciones de la Sección 332 de la Communications Acts. En segundo lugar, propuso estudiar mecanismos de información adecuados para que los clientes que realicen llamadas a teléfonos móviles bajo CPP supieran que deberían afrontar gastos adicionales por esa llamada, y el monto de esos gastos. En tercer lugar, propuso la realización de estudios para determinar si las condiciones del mercado eran suficientes para ejercer presiones competitivas a la fijación de los cargos de CPP por parte de los operadores móviles. Por último buscó sugerencias para la forma de facturación y cobranza de estos cargos.

89. Luego de un período en el que se recibieron comentarios y respuestas de distintos participantes de la industria y reguladores estatales, la FCC estableció sus criterios definitivos en abril de 2001 <sup>6</sup>.

90. Definió que el CPP es un servicio que las empresas móviles ofrecen para obtener beneficios. Según la FCC, la definición de servicio móvil es independiente de quien pague por ese servicio. Por lo tanto, que la obligación de pagar el cargo por terminación pase de la persona que recibe la llamada a la persona que realiza la llamada no requiere ningún cambio en las regulaciones vigentes.

91. Según la visión de la FCC, este caso es similar al servicio de 0800, en donde el precio a pagar por la llamada está a cargo del que la recibe. Pero esto no hace que se interprete al 0800 como una modalidad de facturación, sino que se lo concibe como un

---

<sup>5</sup> Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56, codified at 47 U.S.C. § 332(c)

<sup>6</sup> Memorandum Opinion and Order on Reconsideration and Order Terminating Proceeding, in the matter of WT Docket No. 97-207, Calling Party Pays Offering in the Commercial Mobile Radio Services.

servicio distinto. Por lo tanto concluye que el CPP es un acuerdo comercial tácito entre la persona que llama y la compañía móvil que brinda el servicio de CPP<sup>7</sup>.

92. Además, de acuerdo al desarrollo actual del mercado y las ofertas existentes, la FCC no cree que sea necesario imponer ningún tipo de regulación adicional al servicio de CPP, más allá de las excepciones establecidas en la Sección 332 (c) de la Telecommunications Act de 1996. Los precios, en consecuencia, son libres. Se reserva la posibilidad de intervenir en un futuro, si las circunstancias lo aconsejan.

### **II. 3. Mercado relevante**

93. A efectos de delimitar el análisis respecto de los niveles de competencia en un mercado, es preciso definir previamente el mercado relevante, incluyendo en esta definición un adecuado análisis de las posibilidades de sustitución por el lado de la demanda. Los efectos sobre el mercado relevante que pudiera tener la sustitución por el lado de la oferta serán analizados considerando a los competidores potenciales de acuerdo a las posibilidades de ingreso al mercado.

94. La teoría económica se refiere a la existencia de posibilidades de sustitución por el lado de la demanda si ante un aumento del precio del bien A los consumidores disminuyen el consumo de ese bien y aumentan el consumo del bien B. De esta forma, el aumento en los beneficios del productor de A se ve contrarrestado por la caída en sus ventas, y el aumento de precios no necesariamente es rentable. Existen posibilidades de sustitución por el lado de la oferta si ante un aumento del precio del bien A los productores de un bien B pueden adaptar la producción de ese bien e ingresar al mercado de A, en un tiempo relativamente corto y sin costos económicos significativos. Como resultado se incrementa la oferta de A y, dada la demanda, disminuye su precio.

95. En ambos casos el aumento inicial del precio por parte del productor A es insostenible. En el primero, porque la sustitución por el lado de la demanda vuelve al aumento de precios no rentable, y en el segundo, porque la aparición de nuevos oferentes provoca

---

<sup>7</sup> Memorandum Opinion and Order on Reconsideration and Order Terminating Proceeding, párrafos 6 y 18.

una disminución del precio. Si por el contrario no existieran presiones ni por el lado de la oferta ni por el lado de la demanda, el productor A tendría poder de mercado

96. En el análisis de la definición de mercado relevante, en primer lugar se analizarán tres alternativas, a saber:
- a) la terminación de llamada en el aparato de la persona que recibe ese llamado.
  - b) cargos de terminación en la red de cada operador.
  - c) cargo de terminación, como parte de una canasta de productos ofrecidos por los operadores móviles

**A) EL MERCADO RELEVANTE COMO LA TERMINACIÓN DE LLAMADA EN EL APARATO DE LA PERSONA QUE RECIBE ESE LLAMADO.**

97. Bajo esta definición de mercado, se considera que el objeto de la comunicación es el de concretar el contacto telefónico con la persona llamada. En esta definición estricta, la llamada a una persona determinada no es sustituible por una llamada a otra persona. A efectos de incorporar al análisis otras alternativas de sustitución, se considerarán otras modalidades de comunicación, siempre tomando en cuenta que el objetivo último de la comunicación es el de lograr el contacto con la persona que se desea ubicar.

98. En este caso, la sustitución por el lado de la demanda generaría ante un aumento en el cargo de terminación, que la persona que llama (y paga el cargo) tenga incentivos para contactar a la persona llamada a través de otros medios.

99. Las posibilidades de sustitución podrían darse a través de llamadas a teléfonos fijos, en vez de móviles, o bien por medios alternativos tales como el envío de fax o e-mail. Para analizar el grado de sustitución entre estos medios y las llamadas a teléfonos móviles es preciso considerar dos dimensiones: la accesibilidad a la persona que es llamada y la rapidez con la que se la pueda contactar.

100. Las llamadas que tienen por destino teléfonos fijos no siempre son un buen sustituto de las llamadas a teléfonos móviles, sobre todo en aquellos casos en que el destinatario de la llamada posee un teléfono móvil porque desea ser ubicado con

facilidad en cualquier momento, con independencia del lugar en donde se encuentre. Se reduce en gran medida la probabilidad del contacto inmediato, que es uno de los principales motivos para poseer un teléfono móvil.

101. Por otra parte, se puede considerar el caso en que el usuario hace la llamada desde un teléfono fijo para evitar pagar el costo de terminación entre teléfonos móviles. De acuerdo a los importes vigentes, la terminación de llamada en teléfonos móviles proveniente de un teléfono fijo tiene un cargo más alto que la proveniente de un teléfono móvil. De modo que la sustitución no implica un ahorro para el usuario que realiza la llamada, sino lo contrario. Por estos motivos, no se puede considerar que existan incentivos a sustituir llamadas a teléfonos móviles desde teléfonos fijos.
102. En este mismo sentido, el fax requiere que la persona llamada se encuentre junto al aparato, o de lo contrario deba esperar hasta que le llegue el mensaje. Una de las ventajas de los teléfonos móviles es que permiten el contacto en el instante deseado. En consecuencia, el fax no es un sustituto adecuado para la llamada a un teléfono móvil. Las mismas consideraciones son válidas para el análisis de la sustitución de la llamada a celulares con el envío de un correo electrónico.
103. Además de estas posibilidades de sustitución, existen algunas alternativas técnicas que permitirían en principio evitar que la persona que llama pague los costos de terminación. Una de ellas es el “call back”, en el que se revierte la dirección de la llamada, y la persona que llama se transforma en receptora. Otra es el “tromboning”, en el cual la llamada pasa a través de la red de un operador del exterior.
104. El “call back” requiere que la persona llamada tenga el suficiente interés en la llamada como para revertir la dirección de la misma, y hacerse cargo de los costos. Con el “call back”, la persona que es llamada pasa a ser la que origina la llamada, y la persona que llama pasa a recibir el llamado. La persona que originalmente es llamada se hace cargo de los costos de terminación, luego de la reversión. Este sistema no cuenta con una penetración significativa en Argentina, por lo que no se lo puede considerar un sustituto a los efectos de la definición del mercado relevante.

105. Por otra parte, el “tromboning” se produce cuando el operador de la red donde la persona X inicia la llamada la envía a la red de destino a través de la red de un operador del exterior. La llamada se origina en la red del operador al que está conectado el cliente que llama, luego pasa por la red de un operador de otro país, y termina en la red de destino. En este caso, la red de destino identifica a la llamada como proveniente del exterior. El cargo de terminación para este tipo de llamados en la actualidad es cero. Pero este elemento más que como sustituto a la terminación de llamadas es usado como un “by-pass” entre operadores, en donde los operadores que están en condiciones de enviar las llamadas a teléfonos móviles de compañías competidoras a través del exterior, tienen una ventaja con respecto a los que no lo pueden hacer. Cabe que destacar, que el actual sistema de CPP genera incentivos que orientan a algunos operadores a comportarse de esta manera, dado que a través del “tromboning” les es posible adquirir ventajas adicionales por sobre el resto de sus competidores.
106. Por lo tanto, habiendo analizado posibles alternativas de sustitución por el lado de la demanda de las llamadas a celular, se concluye que en la actualidad no es posible sustituir las llamadas a un teléfono móvil por ninguna de las alternativas consideradas.
107. Por otra parte, debido a que la persona llamada no es quien paga el cargo correspondiente a la terminación de llamada, es poco probable que ante un aumento en este cargo decida cambiar de proveedor de servicios de terminación. Una excepción a esto puede darse en las familias que deban contactar con frecuencia a sus miembros en un teléfono celular, o el de las empresas que contratan paquetes para grupos de trabajo, porque a la persona o cliente llamado le interesa el monto que debe pagar por terminación el miembro que lo llama, toda vez que los cargos de originación y terminación son pagados en última instancia por el mismo grupo familiar o de trabajo. Sin embargo, esto no parece ser lo suficientemente general como para constituirse en la práctica como un eje de la sustitución por el lado de la demanda.
108. La sustitución por el lado de la oferta parece poco probable. Un aumento en el cargo de terminación debería generar incentivos para que otro proveedor de telefonía celular ingrese al mercado. Esto no parece posible en la actualidad, ya que el usuario se encuentra conectado a la red de su proveedor, y la llamada debe pasar

necesariamente a través de esta red. Para que un proveedor distinto termine la llamada deberían existir acuerdos para el uso desagregado de bucles de abonados a telefonía celular que hoy no existen. Y aun en este caso habría que analizar la magnitud del aumento en el cargo de terminación para que incentive a un proveedor alternativo a asumir los costos del uso desagregado del bucle.

109. En consecuencia, bajo los parámetros utilizados para sustentar esta definición de mercado relevante, cada llamada a un usuario de telefonía móvil se constituye en un mercado en sí mismo. En este marco, el operador móvil que le brinda servicio de terminación de llamada tiene el control total de ese mercado. Con esta definición estricta, existen tantos mercados relevantes como usuarios de telefonía móvil.

## **B) EL MERCADO RELEVANTE COMO LOS CARGOS DE TERMINACIÓN EN LA RED DE CADA OPERADOR:**

110. En oportunidad de la consideración de la alternativa de un mercado correspondiente a la persona llamada, se destacaba, en primer lugar, que dado el objeto de la comunicación, la llamada a una persona determinada no es sustituible por una llamada a otra persona. En segundo lugar, respecto a las modalidades de comunicación que pudieran resultar potencialmente como sustitutos a la llamada a un celular (las llamadas a teléfonos fijos, en vez de móviles; el envío de fax; e-mail o call back) se concluyó que por diversas razones las mismas no podían adquirir tal atributo.

111. Por lo tanto, la persona llamada constituía un mercado en sí mismo. A partir de lo anterior, existe un argumento por el cual se podría sumar cada uno de dichos mercados de persona llamada para constituir un mercado de los cargos de terminación. De hecho, este es el enfoque adoptado por la OFTEL, que a partir de la regla de no discriminación, efectúa la agregación de todos los usuarios conformando un único mercado consistente en los cargos de terminación en la red de cada operador, ya que cada operador posee poder de mercado en la llamada que se está realizando hacia su red.

112. Sin embargo, el mismo argumento no es susceptible de ser trasladado al contexto argentino. Las razones que justifican tal afirmación se detallan a continuación.
113. En primer lugar, cabe mencionar que si bien existen argumentos que señalan los beneficios de tener un precio uniforme (en particular, por la capacidad de poder reducir la asimetría de información de los consumidores, incentivando a que el precio de las llamadas entrantes sea un elemento decisivo en la explicación del comportamiento de los consumidores) y aun cuando este aspecto fuera señalado por las empresas denunciadas en el expediente que diera origen a esta recomendación, en la actualidad no existe tal precio uniforme. Es justamente este hecho el que amerita hacer una distinción entre el momento actual, en el que los cargos de terminación no son uniformes para todos los operadores, y la discusión teórica referida a los beneficios potenciales que tal uniformidad tendría.
114. En segundo lugar, surge una dificultad adicional relacionada con la existencia de multiplicidad de planes. Al respecto, en un trabajo de la Dirección de Precios de la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor<sup>8</sup> referido a la asimetría de información en el mercado de telefonía celular, se plantea la existencia de una gran diversidad de planes en la actualidad. Los mismos se clasifican, en primer lugar, entre planes de tarjetas prepagas y de abonos. A su vez, al interior del conjunto de abonos se destacan aquellos planes que resultan comparables (totalizando treinta y un planes) y aquellos sobre los que no es posible efectuar comparaciones (destaca la existencia de cuatro planes pertenecientes a este grupo). Cabe destacar que la totalidad de 35 planes no incluye el universo de los planes existentes, sino que sólo aquellos planes más significativos, con lo cual el número ya de por sí importante estaría subestimando el total de los planes que existen en el mercado.
115. Asimismo, en este trabajo se destaca que la enorme diferenciación de planes junto con el hecho de que las empresas no tienen incentivos a dar a conocer a los usuarios toda la información para que tomen las decisiones adecuadas, entre ellas, la elección óptima del plan más adecuado (el cual depende del patrón de consumo) requiere que

---

<sup>8</sup> "Asimetría de información en el Mercado de Telefonía Celular en Argentina. Una contribución para su Esclarecimiento" Revista Temas del Consumidor, marzo 2001.

el usuario disponga de un conjunto de conocimientos que tal como se postula en el trabajo en cuestión, no tendrían la mayoría de los usuarios. Todos estos son factores adicionales que explican las dificultades que enfrentan los usuarios al momento de elegir el plan más conveniente.

116. Por lo tanto, la existencia de múltiples planes también genera que los cargos de terminación varíen entre empresas y entre planes, con lo cual este aspecto constituye una razón adicional para justificar la imposibilidad desde el punto de vista teórico de agregar cada uno de los mercados correspondientes a la persona llamada constituyendo un mercado de los cargos de terminación en la red de cada operador.

### **C) EL MERCADO RELEVANTE COMO LOS CARGOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS DENTRO DE UNA CANASTA DE PRODUCTOS OFRECIDOS POR LOS OPERADORES MÓVILES:**

117. Una primer alternativa como sustituto de los cargos de terminación desde el punto de vista de la demanda lo constituyen los cargos de terminación en la redes de otros operadores.

118. Sin embargo, cabe destacar que en el país, esta alternativa no resulta adecuada en la práctica toda vez que, dada la infraestructura actual, un operador que quiera terminar la llamada en la red de otro operador necesariamente debe adquirir la terminación en esa red y no en otra. Hoy, el usuario está conectado a la red de su proveedor, y la llamada debe pasar necesariamente a través de su red. Para que un proveedor distinto termine la llamada deberían existir acuerdos para el uso desagregado de bucles de abonados a telefonía celular. Sin embargo, tales facilidades técnicas no se encuentran disponibles en nuestro país.

119. Por lo tanto, de lo anterior se concluye que la terminación de la llamada en la red de otro operador no resulta en la actualidad un sustituto adecuado de los cargos de terminación de la llamada en una red en particular.

120. Por otro lado, para que la definición de un mercado de los cargos de terminación como perteneciente a una canasta de productos resulte adecuada, se deberían considerar a los cargos de terminación como pertenecientes a un conjunto de servicios de telefonía. Si tal fuera el caso, un operador no podría aumentar el cargo de terminación manteniendo constante el precio del resto de los servicios ofrecidos en la canasta, sin que los consumidores se cambien de operador en respuesta ante un aumento en el valor de dichos cargos.
121. Tal efecto requiere necesariamente una alta sensibilidad de la demanda de esa canasta ante aumentos en los precios de los cargos de terminación. Sin embargo, considerando las particularidades del esquema argentino y la evidencia internacional reunida al respecto en otras agencias, tales como OFTEL, no parece razonable afirmar la existencia de una preocupación significativa por parte de los consumidores ante la variación en los cargos de terminación suficiente como para generar un cambio en el comportamiento de los mismos.
122. En primer lugar, se destaca que los cargos de terminación no parecen ser un componente del precio de las llamadas ante el cual los usuarios modifican su comportamiento, toda vez que la información que ellos tienen a este respecto es limitada.
123. En segundo lugar y considerando las particularidades del mercado argentino de telefonía móvil, surge como hecho a mencionar la existencia de una multiplicidad de planes de celulares ofrecidos a los usuarios en la actualidad. Por otro lado, el hecho que existan múltiples cargos de terminación, los cuales varían entre empresas y entre planes, dificulta la facilidad y capacidad para que los consumidores conozcan los precios de los cargos que están efectivamente pagando y, como consecuencia de ello ser capaces de adaptar su comportamiento ante una modificación en los valores de dichos cargos.
124. Relacionado con lo anterior, y en función de la existencia del “efecto CPP” precedentemente comentado, surge que no existen a la fecha suficientes presiones competitivas sobre los cargos de terminación. Este elemento distingue al resto de los

servicios provistos por los operadores de telefonía celular respecto del servicio de terminación de la llamada.

125. Finalmente, un elemento adicional que permite distinguir a los cargos de terminación del resto de los servicios provistos por los operadores de telefonía celular se refiere al hecho de que los usuarios de los servicios de terminación difieren de los consumidores del resto de los servicios. Este aspecto también avalaría el hecho de que no resulte adecuado incluir a los cargos de terminación como pertenecientes a un mismo mercado con el resto de los servicios de telefonía celular, ya que son usuarios “cautivos” del operador elegido por la persona a la cual se está llamando.

126. De lo anterior se desprende que:

a) no hay evidencias de la existencia de una sensibilidad suficiente por parte de los consumidores ante un cambio en los precios de las llamadas entrantes,

b) existen argumentos que avalan la no consideración de los cargos de terminación como un servicio más dentro del conjunto de los servicios provistos por los operadores de telefonía celular, ya que los mismos detentan características que los distinguen.

127. De la consideración de los aspectos anteriormente citados surge que una definición de mercado para el cargo de terminación, como parte de una canasta de servicios móviles, no parecería resultar adecuada.

### **Definición del mercado del producto**

128. Habiendo analizado las tres alternativas precedentemente definidas, cabe destacar que el segmento de telecomunicaciones presenta algunos elementos que le son propios y que los distinguen particularmente de otros mercados. Por tal motivo, a continuación se analizarán algunos aspectos particulares, cuya consideración será de vital importancia a la hora de definir el mercado relevante.

129. En primer lugar, es importante destacar que el producto en cuestión es la comunicación, la cual se lleva a cabo entre dos personas: el que inicia la llamada y el que la recibe.

130. Asimismo, esta comunicación no presenta sustitución, toda vez que la persona A (la que inicia la llamada) desea contactarse con la persona B y sólo con ella, con lo cual una comunicación con otras personas, C o D, no resultarán sustituibles a la comunicación con B. Es justamente el deseo de comunicarse con B lo que explica y fundamenta el inicio de la comunicación. En consecuencia, queda de manifiesto que la comunicación de doble vínculo entre A y B no presenta sustitución.

131. Por lo tanto, los elementos anteriormente considerados exigirían, en términos teóricos, una definición de mercado de los cargos de terminación correspondientes a la persona llamada. Sin embargo, dado que la llamada se efectúa a una red, y que dicha red posee estructuralmente poder de mercado sobre la persona que realiza la llamada y sobre todos aquellos que utilicen efectiva o potencialmente esa red, se considerará como definición de mercado adecuada los cargos de terminación en la red de destino.

132. Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia considera que la definición de mercado relevante más adecuada es la de los cargos de terminación de la red de destino, respecto de la comunicación efectuada hacia un teléfono móvil, donde no hay sustitución posible en relación a la persona a la que se está llamando.

#### **II. 4. Algunas particularidades de los cargos de terminación**

133. Un primer aspecto que será considerado en el presente apartado se refiere al análisis de la información disponible por parte de los consumidores en torno a los cargos de terminación. Un segundo aspecto es el de las externalidades. En tercer lugar, se analizará la portabilidad numérica y en cuarto lugar, el club de usuarios.

#### **Información disponible por parte de los consumidores**

134. Para determinar la libertad con la que las empresas pueden fijar los cargos de terminación, hay que tener en cuenta la información con la que cuentan los usuarios que realizan llamadas a teléfonos móviles.

135. En primer lugar, es necesario determinar si los usuarios efectivamente saben que están efectuando una llamada a un teléfono móvil, y si además conocen el hecho de que deben pagar un cargo adicional por terminación de la llamada. Si los usuarios desconocen que llaman a un teléfono móvil, o no son conscientes de que deben pagar un cargo adicional, el poder de mercado de los proveedores de terminación aumenta.
136. En segundo lugar hay que preguntarse si los usuarios que realizan estas llamadas conocen el cargo por terminación. La falta de información aumenta el poder de mercado, debido a que los usuarios difícilmente reaccionen ante cambios en este cargo si lo desconocen.
137. En tercer lugar, y suponiendo que los clientes conozcan la existencia de cargos de terminación y su valor, hay que determinar cómo reaccionarían ante los cambios en el valor de la terminación de llamada. Cuanto más inelástica sea la respuesta a los cambios en los cargos, más poder tendrán las empresas para fijar unilateralmente los cargos de terminación en sus redes.
138. Este efecto se potencia en presencia de portabilidad numérica, esquema bajo el cual el usuario estaría en condiciones de cambiar de operador manteniendo su número. Sin portabilidad numérica, ciertas características pueden asociarse a ciertas empresas. Aunque no es un mecanismo perfecto, permite disminuir la incertidumbre del consumidor. Pero si existe portabilidad numérica, los consumidores asocian el número a una persona, y no a una empresa, y toda posibilidad de identificación queda eliminada.

### **Externalidades**

139. De la falta de información por parte del consumidor respecto de los cargos por terminación se desprende otro factor que le otorga cierto poder de mercado a las empresas. Se supone que las empresas pueden cobrar diferentes cargos por terminación, y que los consumidores desconocen el cargo que cobra cada empresa, pero tienen una idea del cargo promedio (por ejemplo, dividiendo el monto total pagado en concepto de terminación entre los minutos totales de llamadas a celulares). Se supone adicionalmente que la demanda de llamadas tiene cierta elasticidad

respecto de los cargos por terminación, y que cada empresa recibe una cantidad de llamadas proporcional al número de abonados que posee.

140. Si la empresa A aumenta su cargo por terminación, el consumidor observará que tendrá que pagar más por este concepto, y en consecuencia reducirá la cantidad de llamadas realizadas. Pero como desconoce cuál es la empresa que aumentó el cargo, disminuirá las llamadas a todas las empresas en forma proporcional. El número de llamadas a una empresa, relativo al de las otras, no se ve modificado.
141. De esta forma, la empresa A disfruta de todos los beneficios de aumentar el cargo por terminación, pero no sufre todos los costos, porque la cantidad de llamadas que reciben sus abonados no disminuye en proporción al aumento del cargo de terminación de A, sino que disminuye en proporción al aumento del cargo por terminación promedio de todas las empresas, que es el precio que observa el consumidor. La empresa A se apropia de todo el aumento en los ingresos por el aumento de su cargo de terminación, en tanto que distribuye los costos (por reducción de llamadas recibidas) entre todas las empresas del mercado.
142. De este modo, la empresa que decide un aumento unilateral en los cargos de terminación genera una externalidad negativa al resto de las empresas. Y debido a la incertidumbre por parte del consumidor respecto de la empresa que aumentó los precios, la causante de la suba no internaliza todas las consecuencias de su acción. Recibe todos los beneficios, pero reparte los costos. Si todas las empresas razonan de esta manera, resulta más probable la suba coordinada y, por ende, el cargo por terminación será más alto que el óptimo.
143. Este resultado depende del número de participantes y del tamaño relativo de cada uno. Si existe una sola empresa, todas las llamadas empiezan en su red y terminan en su red. En este caso, no hay ninguna externalidad presente: cualquier aumento en el cargo de terminación disminuye las llamadas a la única empresa existente. La empresa disfruta de los beneficios del cargo más elevado, pero debe asumir todos los costos (en términos de menores ingresos por terminación debido a la menor cantidad de llamadas a su red, o menor duración de las existentes) del incremento. No hay externalidades, porque no hay otras empresas entre quienes distribuirlas.

144. Si existen dos empresas de tamaño similar (para simplificar, se supone que cada empresa tiene el 50% del mercado) la situación es la descrita inicialmente. Cada empresa tiene incentivos a subir el precio, porque se apropia del 100% de los beneficios, pero sólo asume el 50% de los costos. Si existen tres empresas de tamaño similar, la empresa que aumente los cargos recibe todos los beneficios y soporta el 33% de los costos. A mayor número de empresas, mayores los incentivos para subir los cargos de terminación con respecto al nivel competitivo.
145. Si existen dos empresas, pero de diferente tamaño, la situación se modifica. Debido al supuesto de que cada empresa recibe un número de llamadas proporcional a su número de abonados, la empresa más grande (que más abonados posea) tiene menos incentivos para subir el cargo de terminación en su red que la empresa pequeña. La intuición es que las llamadas se reducen en forma proporcional, y en consecuencia, si una empresa tiene el 80% del total de abonados, soportará el 80% de la reducción en las llamadas/minutos entrantes a su red. La empresa pequeña, en cambio, sólo soporta el 20% de los costos, y se sigue apropiando del 100% de los beneficios. En conclusión, las empresas con menor tamaño relativo tienen más incentivos a subir los cargos de terminación.

### **Portabilidad**

146. El Decreto 764/2000 prevé la implementación de la portabilidad numérica. La misma consiste en la posibilidad de que un usuario pueda cambiar de operador conservando su número. En efecto, el artículo 30 del decreto mencionado establece que la portabilidad es un derecho del cliente o usuario. Cualquiera que sea el procedimiento adoptado para proveer la conservación de números, el usuario y/o cliente deberá estar en condiciones de poder conocer la tarifa que se aplicará a cada llamada que se efectúe.
147. Asimismo, el citado decreto establece que la Autoridad de Aplicación determinará los plazos y condiciones en que los prestadores proporcionarán la portabilidad de números, entre ellos, entre servicios y entre áreas geográficas. Sin embargo, aun cuando se señala la necesidad de contar con dicho servicio, esta alternativa no se

encuentra disponible en la actualidad, y existen elementos que permiten afirmar que al menos en el corto plazo la misma no estaría en condiciones de adquirir vigencia.

148. Con fecha 9 de mayo de 2001, la Secretaría de Comunicaciones emitió un documento de consulta referido al tema de portabilidad. El mismo ha definido las reglas generales aplicables a las distintas modalidades de portabilidad y solicita a las empresas prestadoras y otros interesados la emisión de opiniones referidas a las reglas de encaminamiento que deberían respetarse para la introducción de la portabilidad en el mercado. Si bien las distintas empresas han emitido opiniones al respecto, aún no se ha avanzado en la implementación efectiva de la misma.

149. Sin perjuicio de ello, queda claro que la portabilidad, definida como un derecho del usuario en el Decreto 764/2000, está prevista. Por lo tanto, resulta relevante analizar los efectos que la misma genera desde el punto de vista de la competencia. A continuación se desarrollarán las implicancias que la misma tiene desde una perspectiva teórica. Posteriormente, se destacarán los efectos prácticos y otras consideraciones de interés que surjan del análisis de la experiencia internacional en este respecto.

150. Desde el punto de vista del análisis de la competencia, un primer aspecto que resulta relevante analizar es cuál es el grado de sensibilidad de los usuarios de telefonía celular ante cambios en el precio de los cargos de terminación. En otras palabras, interesa determinar si ante un cambio de los mismos existe una modificación en el comportamiento de los consumidores. Bajo esta perspectiva, evidentemente la posibilidad de que el número del teléfono celular de un usuario en particular sea portable, adquiere vital importancia. La razón para ello deriva del interés para el usuario en conservar su número.

151. La vinculación entre la reacción de los usuarios ante un aumento en el valor de los cargos de terminación de un operador y el tema de portabilidad se basa en que en la medida de que no se disponga de la portabilidad, el cambio de operador genera para el usuario un costo de transacción ya que tal decisión implica la pérdida del número que poseía hasta la fecha. Por lo tanto, al perder el número debe comunicar a todos sus allegados y conocidos que disponían de su número hasta la fecha, el cambio del

mismo. Esta actividad puede ser dificultosa y por ello, derivar en un costo que puede ser valorado por los consumidores, desincentivando la decisión de cambio de operador.

152. Por lo tanto, desde un punto de vista teórico, la disponibilidad de este servicio aumentaría la sensibilidad de la demanda de los usuarios ante cambios en los cargos de terminación, ya que un usuario en particular a la hora de evaluar los efectos en su bienestar de aumentos en el cargo de terminación en un contexto de portabilidad no debe considerar los costos que le genera el cambio de número.

153. En otras palabras, ha quedado de manifiesto que la portabilidad en términos teóricos, permitiría que aumente el grado de respuesta de los consumidores ante cambios en los cargos. Cabe destacar sin embargo que el ejercicio anterior implícitamente supuso que tal situación se verifica en algunos de estos tres escenarios: el primero, los consumidores conocen los cargos de terminación y dichos cargos son percibidos como un componente del precio lo suficientemente significativo como para modificar su conducta ante cambios en el valor del mismo; el segundo, en el cual los consumidores se encuentran bajo un esquema de CPP con precios uniformes, y finalmente, la alternativa de un esquema RPP. En la práctica y dadas las particularidades del caso argentino, existen elementos que avalan la idea de que tal supuesto no resulta plausible. Por lo tanto, en este contexto la disponibilidad de portabilidad es un elemento más tendiente a reducir la asimetría de información propia de este mercado, pero claramente no es el único.

154. La factibilidad práctica de la portabilidad y el alcance que esta medida tiene, se destaca en un informe elaborado por la OFTEL en el cual se señala que aun contando con la disponibilidad efectiva de dicho servicio, la respuesta de los consumidores en términos de cambio de operador ha sido limitada. Es decir, la posibilidad de contar con dicho servicio no se ha traducido en un cambio de operadores.

155. Aplicando esto al caso argentino, cabe señalar que existen elementos que permitirían afirmar que la anterior conclusión sobre el efecto de la portabilidad en términos de respuesta de los consumidores, se mantiene en nuestro caso. Las razones para tal afirmación se resumen en los siguientes aspectos:

- a) la existente asimetría de la información que se verifica a partir de elementos tales como la multiplicidad de cargos y planes existentes en la actualidad,
- b) la no uniformidad de los cargos de terminación, la cual dificulta la capacidad de los consumidores para detectar un cambio en el valor de los mismos,
- c) la ya destacada complejidad para calcular el precio de las comunicaciones y, en particular, el valor de los cargos de terminación por parte de los consumidores y de lo que resulta que la elección del plan óptimo depende del patrón de consumo (aspecto que no todos los consumidores potenciales y efectivos se encuentran en condiciones de determinar).

156. En suma, todos estos aspectos nos remiten al tema de la asimetría de la información en que se encuentran los consumidores respecto de los operadores de telefonía celular. Este elemento genera una falla de mercado que requiere de la intervención del Estado como órgano capaz de tomar las medidas tendientes a reducirla.

157. Por lo tanto, de lo anterior se concluye que, dado que la portabilidad está prevista en la letra de los reglamentos sobre el mercado de telecomunicaciones y que ya se han tomado medidas tendientes a su implementación (aun cuando parecería que la misma no estará disponible en el futuro cercano), resulta relevante destacarla como un elemento beneficioso desde el punto de vista del análisis de la competencia.

158. Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, no es posible afirmar que la disponibilidad de este servicio por si solo constituirá una suficiente presión competitiva como para que dejen de ser relevantes las preocupaciones desde el punto de vista de la defensa de la competencia.

### **Club de usuario**

159. La OFTEL<sup>9</sup> define a los clubes de usuarios (closed users groups) como grupos constituidos por usuarios que pagan el costo de las llamadas entrantes, o tienen un interés financiero directo respecto del costo de los usuarios que pagan el cargo por

---

<sup>9</sup> OFTEL. Review of the Price Controls of Calls to Mobiles. February 2001.

terminación. El ejemplo de la familia dado anteriormente cabe en esta definición, pero aquí se apunta a grupos más numerosos.

160. Ejemplo de clubes de usuarios son los grupos de personas conocidas entre sí, en donde a la persona que llama le es indiferente contactar a cualquiera de los miembros del grupo. En este caso, elegirá llamar al usuario que esté conectado a la red con menor cargo de terminación, si las tarifas de todas las redes son conocidas. Otro ejemplo, más importante en términos del mercado, lo constituyen las empresas a las que les interesa ser llamadas por sus clientes. Estas empresas probablemente busquen conectarse a la red con menores cargos de terminación, de modo de disminuir los costos para los clientes que las llamen.

161. La falta de información del usuario respecto de la red de destino de la llamada debilita el argumento de los grupos cerrados. Si se desconoce la red a la que está conectada la persona llamada, no se puede realizar la comparación para determinar cuál de todos los integrantes del grupo cerrado está conectado a la red con cargos más bajos, y en consecuencia se reducen las posibilidades de sustitución y aumenta el poder de mercado.

### **III. LA DETERMINACION DE LOS PRECIOS DE LA TERMINACION DE LLAMADAS**

162. Los precios de la terminación de llamada pueden ser determinados de algún modo por las empresas o bien ser fijados en forma regulada. La determinación por parte de las empresas es eficiente, en el sentido de que maximiza el bienestar social, cuando se verifican los supuestos de una genuina competencia. La presión de la competencia obliga a las empresas a minimizar los costos y genera incentivos a invertir e innovar. Los consumidores se ven beneficiados por tener a su disposición una mayor variedad y calidad de productos, a mejores precios.

163. En un mercado competitivo, las empresas, actuando en forma independiente y persiguiendo su propio beneficio, toman precios que asignan de la mejor manera los recursos y reflejan el costo social del producto. En el equilibrio, el precio refleja tanto el costo social como la valoración social de la última unidad producida y las empresas se encuentran en condiciones de obtener beneficios normales.

164. Sin embargo, cuando existen fallas de mercado, la determinación de precios por parte de las empresas puede llevar a precios distintos de los socialmente óptimos, desviándose de la maximización del bienestar de la sociedad. Existen fallas de mercado, por ejemplo, cuando se presentan externalidades o los agentes poseen información asimétrica. En estos casos las empresas no tienen incentivos a tomar precios que reflejen los costos sociales de producción, y podrían fijar precios superiores a los óptimos (aquellos que surgirían de un precio competitivo). Los consumidores se verían perjudicados ya que deberían pagar precios más elevados y reducirían las cantidades consumidas. El resultado neto sería una pérdida de bienestar para la sociedad. Sin embargo, para que efectivamente se fijen precios por encima de los óptimos, las empresas no sólo tienen que tener los incentivos a fijarlos, sino también la posibilidad de hacerlo. Cuando no existe ninguna circunstancia que impida fijar precios por encima de los óptimos, una solución posible para restaurar el equilibrio competitivo es la regulación de los precios.
165. Un regulador que busque maximizar el bienestar de la sociedad y que cuente con toda la información necesaria, fija el precio de forma tal que refleje los costos sociales de producción y una ganancia normal para las empresas. De este modo, las empresas no obtienen beneficios extraordinarios, pero tampoco sufren pérdidas que desalienten la inversión. Los consumidores se benefician porque el precio es inferior al precio determinado en forma libre, las cantidades consumidas aumentan, al igual que el bienestar social.
166. Debe tenerse en cuenta que casi ningún mercado cumple con los supuestos de competencia perfecta. Existen situaciones en que determinadas empresas tienen poder de mercado, así como también se presentan casos de externalidades. Estas últimas se verifican, por ejemplo, cuando las decisiones que toman las empresas tienen consecuencias (beneficios o costos) sobre el bienestar de otros agentes, y aquellas no las consideran a la hora de decidir. Por otra parte, el regulador perfecto tampoco existe. En general, los reguladores tienen grandes asimetrías de información respecto de las empresas que regulan, lo que dificulta su tarea. En consecuencia, es conveniente analizar el mercado en particular para luego decidir si es preferible la

fijación de precios libre o regulada, sabiendo que en ambos casos existen limitaciones que pueden apartar al precio resultante del óptimo.

### **III. 1 Fijación libre por parte de las empresas**

167. Si las empresas tienen la posibilidad de fijar libremente los cargos por terminación, lo pueden hacer de dos formas: independiente o concertada.

168. Las empresas de telefonía celular obtienen ingresos por abonos, minutos llamados y cargos de terminación. La fijación de cargos de terminación en forma independiente por cada empresa, puede llevar a niveles más altos que los óptimos, por la externalidad mencionada en el punto II.4. A las empresas les interesa maximizar el beneficio total (por la suma de abonos, minutos de llamadas y cargos de terminación), y esto no implica que los precios determinados de esta manera coincidan con los que surgirían de maximizar los beneficios de los tres servicios por separado.

169. De acuerdo a las externalidades presentes en la terminación de llamadas las empresas tienen incentivos para fijar cargos más altos para la terminación y obtener ingresos superiores a los normales en este segmento. Tienen la posibilidad de hacerlo, debido a la falta de información del usuario con respecto a la red de destino de su llamada, lo cual dificulta su reacción ante cambios en los cargos. De esta manera, podrían rebajar los precios por abonos y minutos de llamadas, manteniendo sus beneficios totales constantes. En este sentido, estarían utilizando los beneficios extraordinarios obtenidos en el segmento de terminación para eventualmente subsidiar a otros segmentos más competitivos (por ejemplo, cargos de llamadas salientes).

170. Esta conducta es racional, ya que menores precios de abonos y minutos de llamadas atraen a más clientes. No ocurre lo mismo con el cargo de terminación, en donde el usuario que es llamado no paga dicho cargo y por lo tanto un menor cargo por terminación no necesariamente atrae a un mayor número de clientes. De hecho, existe un incentivo adicional para aumentar los cargos de terminación. A mayor cargo de terminación, mayores son las posibilidades de rebajar los precios de llamadas salientes y abonos, lo que atrae a más clientes.

171. Finalmente, un mayor número de clientes propios implica un mayor número de llamadas que terminan en la red propia, y en consecuencia mayores beneficios, si los cargos por terminación están fijados por encima del costos del servicio. Este efecto se ve compensado por el hecho de que a mayor número de clientes, hay un mayor número de llamadas que son on-net, y se reducen los efectos de las externalidades. Es probable que exista un cargo de terminación "óptimo" para la empresa, más allá del cual no le convenga elevar el nivel, porque si el segundo efecto supera al primero los beneficios totales se reducen.
172. Todos estos argumentos parecen sugerir que dejar a las empresas que fijen los cargos por terminación libremente, aun cuando lo hagan efectivamente en forma independiente, puede llevar a precios superiores a los que maximizan el bienestar. La causa principal es que existen fallas de mercado (falta de incentivos, externalidades e información incompleta) que provocan que los precios de mercado se aparten de los óptimos.
173. En este sentido es importante destacar que la consulta efectuada por el regulador a los operadores, en donde se les solicita se pongan de acuerdo en un precio de referencia, padecerá con toda probabilidad los mismos problemas asociados al supuesto de colusión. Esto es así dado que la conducta racional de las empresas, una vez invitadas a proponer en forma unificada un precio de referencia, consistirá en la determinación de un precio en mutuo beneficio e independiente de cualquier presión competitiva.
174. Asimismo, resulta pertinente destacar que la determinación de precios de referencia máximos, por encima de los cuales se entienda habrá conductas abusivas derivadas de posiciones de dominio, sólo introduce incertidumbre en el mercado. Esto es así dado que no existe obligación alguna por parte de las empresas de ceñirse al precio de referencia.
175. El problema de la información incompleta de los consumidores se puede solucionar estableciendo un precio único para la terminación. Esta medida tiene la ventaja de eliminar la incertidumbre de los consumidores, y hace desaparecer las

externalidades que incentivan a las empresas a fijar cargos superiores a los óptimos. Para el consumidor se torna irrelevante la red de destino, debido a que siempre paga el mismo importe, y ninguna empresa puede obtener mayores beneficios aumentando este cargo, ya que en este caso todas deberían hacer lo mismo para respetar la regla de precio único.

176. Es conveniente recordar, sin embargo, que si se les permitiera a las empresas fijar este cargo único, es muy probable que el resultado fuera un precio más cercano al nivel de colusión que al de competencia.

### **III. 2 Fijación regulada**

177. La presencia de fallas de mercado da lugar a la existencia de razones para la regulación, la que tiene como objetivo replicar el equilibrio de un mercado competitivo, o bien tomar medidas que generen presiones competitivas que favorezcan el desarrollo de la competencia en el mercado.

178. Ejemplo del primer tipo de medidas lo configura la regulación de precios, en donde el objetivo perseguido por un regulador que busque maximizar el bienestar social y disponga de toda la información necesaria, es fijar el precio al nivel que surgiría de un mercado competitivo.

179. Ejemplo del segundo tipo de medidas es dictar normas de acceso abierto, donde el objetivo perseguido por el regulador es fijar reglas de juego parejas para todos los participantes, para que de la competencia entre ellos surja el precio de equilibrio. En ambas situaciones el objetivo final es el mismo: tomar las medidas necesarias para lograr el máximo bienestar para la sociedad.

180. Como ya se ha visto, en la terminación de llamada en teléfonos móviles existen fallas de mercado, hay información asimétrica de parte de los consumidores, y externalidades negativas que se derivan de la ignorancia del consumidor respecto de la red de destino y del hecho de que quien paga la terminación no es cliente de la empresa que fija el cargo y por lo tanto se debilitan los mecanismos que permiten la competencia.

181. Una solución posible es fijar un precio único para la terminación de llamadas en teléfonos móviles. Como se discutió en el punto anterior, es muy probable que un precio único fijado en forma libre por las empresas puede quedar por encima del que resultaría en un mercado competitivo. Por lo tanto, si se adopta la solución de un precio único, es aconsejable que este precio sea regulado.
182. En Argentina el cargo por terminación es un componente directo del precio final pagado por el usuario. La persona que realiza una llamada paga un monto compuesto por dos componentes: el precio del minuto en el aire, a su compañía; y bajo la modalidad de CPP, la remuneración de la terminación en la red de destino, a la compañía que provee el servicio a la persona llamada. El cargo por terminación bajo el esquema de CPP es un pago directo de un usuario a una empresa (de la que no necesariamente es cliente).
183. De este modo, si se regula el precio de los cargos de terminación con la modalidad de CPP se afecta en forma directa el precio final pagado por el usuario, y los efectos de la regulación se trasladan al bienestar general. En los países de la Unión Europea, por el contrario, el cargo por terminación es un pago entre empresas. La empresa de la que es cliente la persona que realiza la llamada le paga a la empresa que posee la red de destino el importe correspondiente. La empresa que debe pagar el cargo de terminación lo incorpora como un costo propio, y determina el precio final al usuario sobre el costo total (costo propio más costo de terminación).
184. En este caso, los efectos de la regulación del cargo de terminación sobre el bienestar general son más ambiguos. La causa está en que en el caso europeo, se regula un costo, y no un componente del precio final. Para determinar los efectos sobre el bienestar general hay que tener en cuenta cómo se establecen los precios al usuario. Si las empresas que fijan estos precios actúan en un mercado competitivo, entonces es probable que la regulación de los costos se traslade totalmente al precio final, y se alcance el objetivo de incrementar el bienestar general. Pero si los precios al usuario final no se fijan en forma competitiva, la regulación de costos puede no trasladarse a los precios finales, y puede no lograrse el objetivo deseado.

185. En el caso europeo, para determinar la eficacia de la regulación hay que analizar también el mercado en el que se determinan los precios finales. En Argentina, por la forma en que se diseñó el CPP (un componente del precio final) esto no es necesario. Cualquier modificación en el cargo por CPP se traslada directamente al usuario, y en consecuencia al bienestar general.
186. De todas formas hay que tener en cuenta que la solución regulatoria no está exenta de problemas. Existen asimetrías de información entre el regulador y los regulados y en consecuencia la tarea de fijar los precios no es simple. En estas circunstancias se reduce la probabilidad de que los precios regulados repliquen exactamente a los que surgirían de un mercado competitivo.
187. Además hay que analizar si es conveniente regular precios en un mercado que está en desarrollo. En un mercado sujeto a modificaciones técnicas, regular un precio hoy puede no ser beneficioso para el desarrollo de redes, o de nuevos servicios a través de esas redes. Tampoco puede ser aconsejable regular el precio si el mercado, aun sin ser perfectamente competitivo en el presente, muestra señales de que va en camino a serlo. En todas estas circunstancias la regulación puede afectar negativamente al mercado.
188. En la Argentina, sin embargo, las redes de teléfonos móviles se extienden por todo el país. Existen cuatro operadores con presencia nacional. El número de usuarios de telefonía celular (aproximadamente 6.000.000) no se encuentra muy alejado de los usuarios conectados al servicio telefónico básico (aproximadamente 7.600.000). Las áreas geográficas cubiertas por ambas redes son similares. El mercado celular ha experimentado un gran crecimiento hasta el año 2000. Sin embargo, este crecimiento se ha detenido en la actualidad. La causa principal de este estancamiento es la recesión en que se encuentra el país, si bien es posible también pensar que el mercado está alcanzando su nivel máximo. Sin perjuicio de evaluar otras posibilidades de crecimiento, no puede definirse este mercado como incipiente o pequeño. Por lo expuesto, no se considera que la regulación impida la expansión del mercado, toda vez que se trata de un mercado ya maduro.

189. Sin perjuicio de lo anterior, bajo un esquema CPP la opción de regular el cargo de terminación parece superior a la fijación libre por parte de las empresas. El hecho de que el usuario que paga la terminación no necesariamente sea cliente de la empresa que fija el cargo afecta seriamente las condiciones en las que se desarrolla la competencia en el mercado de terminación de llamadas en teléfonos móviles. Una regulación de este cargo permitiría que se desarrolle la competencia en los segmentos de abonos y minutos de aire, en donde existen más presiones competitivas que en el segmento de la terminación, ya que el usuario que paga es el cliente de la empresa que establece el precio, y tiene más facilidad para reaccionar ante cambios en los montos que se establecen para estos servicios.

## **V. ANALISIS DE LA MODALIDAD RPP**

190. Desde el año 1997 el sistema CPP ha sido aplicado en nuestro país y de hecho constituye el régimen de aplicación. Sin perjuicio de ello, desde el punto de vista del análisis de la competencia, resulta necesario realizar algunas consideraciones respecto de la modalidad de RPP, toda vez que la misma presenta significativas ventajas procompetitivas. Por tal motivo, a continuación se efectuará un análisis de las ventajas y desventajas que tal sistema presenta desde el punto de vista de la defensa de la competencia. Es de destacar sin embargo que el sistema RPP se encuentra vigente como opción al cliente de acuerdo a lo establecido en el Art. 1° de la res. 253/01.

191. Bajo la modalidad RPP, el cargo por terminación de llamada es abonado por la persona que recibe la llamada.

192. El RPP introduce presiones competitivas al mercado de terminación de llamada, debido a que la persona que paga el cargo por terminación es la que elige al operador que le va a prestar el servicio. Al afrontar el costo de terminación, el cliente puede decidir cambiar de operador si éste le resulta muy elevado. Esta opción no está disponible bajo el esquema CPP, porque la persona que paga los cargos de terminación no elige al operador que le presta el servicio. Las principales ventajas de esta modalidad son las siguientes:

- a) Reduce los costos para la persona que realiza la llamada. En este sentido funciona como una especie de servicio 0800: la persona que llama no paga el cargo de terminación, que queda a cargo del usuario que recibe el llamado.
- b) Evita el by-pass entre empresas. Debido a que cada empresa recibe el pago de sus clientes, y no de los clientes de otras empresas como bajo la modalidad CPP, se reducen los incentivos a realizar by-pass, como el tromboning, para reducir costos propios y evitar el pago de cargos por terminación a empresas competidoras.
- c) Permite una mejor evaluación al momento de contratar una empresa de celulares. Cada usuario, conociendo su patrón de consumo, elegirá aquella empresa que le ofrezca las mejores condiciones dada su canasta de servicios. De este modo, por ejemplo, si un usuario es llamador neto (esto es, sus llamadas salientes exceden a las entrantes) elegirá aquella compañía que le ofrezca los menores cargos por llamada saliente.

193. Por otro lado, de acuerdo a estudios recopilados a partir de la experiencia internacional, se destaca que el sistema RPP presenta ciertas desventajas. Sin embargo, las mismas no se relacionan con su capacidad de favorecer el proceso competitivo. De hecho, ellas se vinculan con aspectos tales como los siguientes:

- a) Reduce la accesibilidad de las personas que poseen teléfonos móviles. Debido a que tiene que afrontar los costos de recibir las llamadas, es probable que en ciertas ocasiones decidan apagar sus teléfonos, evitando cualquier posibilidad de ser contactados.
- b) Los usuarios de teléfonos móviles bajo la modalidad RPP tienen que organizar su crédito, y “reservar” minutos para recibir las llamadas.
- c) Dificulta el proceso de la competencia entre teléfonos fijos y móviles, debido a que eleva considerablemente la tarifa a los usuarios de teléfonos móviles, que

tienen que pagar los cargos por terminación además de los minutos de comunicación.

194. Por lo tanto, y tal como fuera precedentemente señalado, el sistema RPP presenta sustanciales ventajas desde el punto de vista de la defensa de la competencia. Al ser la persona que paga el cargo por terminación la que elige al operador que le va a prestar el servicio, introduce presiones competitivas al mercado de terminación de llamada, ya que el cliente puede decidir cambiar de operador si los precios de éste le resultan muy elevados. De este modo, se eliminan los problemas relacionados con la asimetría de información que sufren los consumidores bajo el esquema de CPP, ya que cada usuario de telefonía móvil conoce los costos de originación y terminación de llamada, los cuales son facturados por su propio prestador. Asimismo, con esta modalidad aumentan los incentivos para generar mayor competencia en el mercado de telefonía móvil, donde cada prestador tendrá que ofrecer con claridad un menú de costos y servicios.
195. Sin embargo y como ya fuera expuesto, en Argentina, el pago de los cargos de terminación de llamada entre móviles tiende hacia la modalidad CPP. Desde el año 1997 y a partir de las normativas promulgadas en dicho año y los siguientes, el sistema CPP ha sido aplicado en nuestro país, constituyéndose como el régimen de aplicación predominante.
196. En efecto, luego del análisis legal y económico realizado, esta Comisión Nacional encuentra determinadas fallas de mercado que ameritan la formulación de una recomendación pro-competitiva a la Autoridad de Aplicación.
197. En primer lugar, se observa la asimetría de la información que sufren los consumidores, quienes no tienen a su alcance la información necesaria para tomar las decisiones que maximizarían su bienestar en este mercado. Los elementos que avalan tal afirmación pueden ser resumidos en los siguientes aspectos:
- a) la multiplicidad de cargos y planes existentes en la actualidad
  - b) la no uniformidad de los cargos de terminación, la cual dificulta la capacidad de los consumidores para detectar un cambio en el valor de los mismos

- c) la complejidad para calcular el precio de las comunicaciones y, en particular, el valor de los cargos de terminación por parte de los consumidores.

Todos estos aspectos se potencian y generan dificultades para seleccionar el plan óptimo, el cual depende del patrón de consumo. Esta dificultad reviste vital importancia y agrega incertidumbre a las decisiones de los consumidores.

198. En segundo lugar, se encuentra el efecto de la externalidad. Como fuera oportunamente señalado, la misma se generaría a partir de la decisión por parte de un operador de aumentar unilateralmente los precios, y en donde los consumidores sólo son capaces de observar el precio promedio, con lo cual no reaccionan totalmente al aumento de los precios. De este modo, la empresa que aumentó los precios no internaliza todas las consecuencias de su acción. Recibe todos los beneficios, pero reparte los costos. Si todas las empresas razonan de esta manera, resulta más probable la suba coordinada y, por ende, el cargo por terminación será más alto que el óptimo.

199. En tercer lugar, se destaca que si bien la portabilidad se encuentra prevista en la letra de la normativa, la misma no se encuentra vigente en la actualidad.

200. Por lo tanto, dado que la normativa argentina ha tendido efectivamente hacia el sistema CPP, y tomando en cuenta los elementos anteriores, esta Comisión Nacional considera necesario efectuar una recomendación técnica a la Autoridad de Aplicación.

## **VI. Recomendación del marco regulatorio**

201. En virtud de lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional considera oportuna la recomendación a la Autoridad de Aplicación de un esquema transitorio de regulación sobre los cargos de terminación de llamadas en teléfonos móviles.

202. Con el objeto de corregir las fallas que se evidencian en el mercado de la terminación de llamadas, que han sido analizadas en los apartados anteriores, se recomienda la utilización de un precio uniforme independiente de la red de origen de la llamada.

203. En este sentido, un precio uniforme solucionaría el problema de la asimetría de información que actualmente enfrentan los consumidores, junto con las externalidades negativas que darían lugar a la presencia de conductas oportunistas por parte de las licenciatarias, lo que en definitiva conllevaría a la fijación coordinada de un precio de la terminación de llamada en móviles por encima del nivel competitivo.
204. Al mismo tiempo, el precio uniforme incentivaría más aún la competencia entre las licenciatarias en el segmento de las llamadas salientes.
205. Este precio uniforme para los cargos de terminación de llamada en móviles, debería establecerse por parte de la Autoridad Regulatoria convergiendo a una regulación análoga a la vigente en materia de interconexión. Sin perjuicio de ello, durante la transición se podría regular en base a un precio tope determinado.
206. Esta Comisión considera asimismo que no resulta conveniente introducir precios de referencia en esta estructura de mercado, y en consecuencia recomienda derogar la Resolución S.C. N° 253/01 de la Secretaría de Comunicaciones.
207. De la misma manera recomienda no invitar a los operadores del mercado a sugerir en forma conjunta ni precios de referencia ni precios tope, en vista de los incentivos presentes en el mercado a actuar en forma oportunista.
208. Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión Nacional considera también que la opción de optar por el sistema de RPP establecida en el Art. 1° de la Res. 253/01, si es decisión del usuario, no debería dejar de implementarse.
209. Del mismo modo, esta CNDC recomienda acelerar el proceso de implementación de la portabilidad numérica. Tal como fuera mencionado, la portabilidad trae aparejados dos efectos: por un lado, existe un efecto positivo, el cual consiste en la reducción de los costos de transacción. Por otro lado, el efecto negativo se refiere a que la portabilidad numérica podría aumentar la incertidumbre de los usuarios respecto de la red de destino en un contexto de cargos de terminación de llamadas no uniformes. Sin embargo, este efecto se elimina con cargos de terminación uniformes.

210. Por lo tanto, una efectiva implementación de portabilidad numérica en un contexto de precios uniformes en los cargos de terminación potencia el impacto procompetitivo en el segmento de llamadas salientes.
211. Asimismo, y dado que esta CNDC recomienda mantener la opción RPP para aquellos usuarios que así lo deseen, la portabilidad en este marco también resulta procompetitiva. Ello se debe a que en un esquema RPP se verifica competencia en el segmento de llamadas entrantes y la portabilidad potencia este efecto al aumentar la sensibilidad de los usuarios ante cambios en el valor de los cargos de terminación.
212. Por las razones previamente expuestas, esta CNDC recomienda acelerar el proceso de implementación de la portabilidad numérica, ya que la misma resulta procompetitiva en el contexto de la presente recomendación.