



URSEC
Unidad
Reguladora
de Servicios de
Comunicaciones

UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES
Exp. 2009/1/01686

Montevideo, 21 de mayo de 2010.-

RESOLUCION 224 ACTA 014

VISTO: Lo dispuesto en los artículos 5 de la Ley N ° 18.159 de 20 de julio de 2007 y 6 del Decreto N ° 404/007 de 29 de octubre de 2007.

RESULTANDO: I) Que el Manual de Guías Metodológicas, ha sido producto de las consultorías realizadas por el Dr. Ignacio Aragone y el Ec. Germán Coloma en el marco del Convenio de Préstamo N° 4598-UR con Banco Mundial Proyecto: “Guías Metodológicas sobre Defensa de la Competencia en Telecomunicaciones”.

II) Que en las mencionadas guías se establecen los Criterios generales para la determinación del mercado relevante en caso de defensa de la competencia.

III) Que dichos criterios son coincidentes con los establecidos por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

CONSIDERANDO: I) Que resulta conveniente que el documento de difusión relativo a los criterios para determinar los mercados relevantes, sea lo más flexible posible, con la finalidad de permitir a esta Unidad Reguladora como órgano de aplicación su adaptación en función de los constantes cambios que se producen en los factores económicos, tecnológicos y culturales, sin perjuicio del estudio caso a caso.

II) Que a los efectos del acceso a la información pública, se entiende procedente su publicación en la página institucional de la URSEC.

ATENTO: a lo dispuesto en los artículos 5 de la Ley N ° 18.159 de 20 de julio de 2007 y 6 del Decreto N ° 404/007 de 29 de octubre de 2007, la Ley 17.296, Decreto N° 115/03 de 25 de marzo de 2003 y a lo informado por el Departamento de Defensa de la Competencia y la Gerencia de Gestión y Fiscalización,

**LA UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS
DE COMUNICACIONES**

RESUELVE:

- 1.-Aprobar los Criterios generales para la determinación del mercado relevante, que luce como Anexo a la presente resolución.
- 2.- Pase a la Secretaría General, a sus efectos.

ANEXO

Criterios Generales para la determinación del Mercado Relevante

1. Introducción

El art. 5° de la Ley N° 18.159 de Promoción y Defensa de la Competencia, del 20 de julio de 2007, establece:

“A efectos de evaluar si una práctica afecta las condiciones de competencia, deberá determinarse cuál es el mercado relevante en el que la misma se desarrolla. Esto implica analizar, entre otros factores, la existencia de productos o servicios sustitutos, así como el ámbito geográfico comprendido por el mercado, definiendo el espacio de competencia efectiva que corresponda. El órgano de aplicación establecerá los criterios generales para al determinación del mercado relevante.”

La determinación del mercado relevante es una investigación cuyo objetivo es conocer el espacio de competencia en el que efectivamente actúa el o los agentes económicos investigados por una eventual conducta anticompetitiva específica. Como tal, es generalmente parte de investigaciones más amplias que apuntan a establecer la existencia de poder de mercado y los efectos de eventuales prácticas anticompetitivas. También es necesario para calcular medidas de concentración adecuadas.

Sin embargo, a pesar de la importancia que este análisis tendrá en la generalidad de los casos, debe advertirse que:

- Aún cuando sea un estudio necesario, no siempre será el primer paso de la investigación, lo que deberá determinarse por criterios de eficiencia procesal.
- Aún cuando los estudios presentados por las partes en un caso acerca de su definición del mercado relevante sean de utilidad para la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, ésta mantendrá siempre la atribución de determinar el mercado relevante en forma autónoma.
- Por otra parte, en la medida en que la delimitación del mercado relevante depende de factores económicos, tecnológicos y culturales que cambian a lo largo del tiempo, las conclusiones de una investigación en un momento no necesariamente se mantendrán incambiadas en el mediano y largo plazo.

La determinación del mercado relevante debe integrar dos dimensiones de mercado: el mercado definido en función de los servicios prestados y el mercado definido geográficamente (área de servicio). Aunque la descripción final del mercado deberá integrar ambas dimensiones, para facilitar la exposición de los criterios se presentan a continuación en forma separada.

2. Determinación del mercado relevante en función de los servicios

Con relación a la primera dimensión de servicios, el objeto del análisis es el conjunto de mercados o segmentos de mercado correspondientes a los servicios potencialmente sustitutos del ofrecido por el o los operadores investigados. La sustituibilidad de los servicios debe analizarse tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta. Se deberá responder a las preguntas: ¿Qué conjunto de servicios o sus marcas presenta un alto grado de sustituibilidad entre sí para una proporción significativa de usuarios o consumidores? Y ¿existen otros prestadores que estén dispuestos a comercializar el servicio?

La investigación se centrará en el intento de confirmar o descartar distintas hipótesis de delimitación del mercado a partir de indicadores del grado de sustituibilidad de los servicios analizados. Aunque las características de este tipo de investigación determinan que el método general será el de estudio de casos, las técnicas de análisis y fuentes de información a utilizar en cada estudio dependerán de las características del caso, los antecedentes y recursos disponibles, etc.

2.1.- Para el análisis de la sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda, se podrán utilizar, entre otras, las siguientes técnicas de análisis y fuentes de información:

- i.** Estudios técnicos y de funcionalidades de las distintas variedades y marcas de los servicios analizados.
- ii.** Análisis estadísticos y econométricos de la evolución pasada de las series de cantidades transadas y precios de los segmentos de mercado estudiados, incluyendo la estimación de distintas elasticidades de las cantidades demandadas.
- iii.** Análisis de información referida a conductas de los usuarios o consumidores en instancias pasadas de variaciones de precios.
- iv.** En los casos en los cuales un servicio esté sujeto a una posible discriminación de precios entre distintos grupos de usuarios o consumidores, su mercado relevante podrá quedar definido también en términos del grupo de usuarios o consumidores relevante. De este modo, entonces, el mercado relevante quedará en dichas situaciones definido en términos de un conjunto de servicios que se comercian en una determinada área geográfica y son adquiridos por un determinado conjunto de usuarios o consumidores.
- v.** Revisión de encuestas de opinión, ya sea a muestras estadísticamente representativas como cualitativamente relevantes de los operadores del mercado.
- vi.** Revisión de documentos, comunicaciones y otro tipo de informaciones producidas por el o los operadores investigados u otros actores relevantes en relación a la sustituibilidad de servicios.

vii. Consulta a expertos e informantes calificados acerca de las preferencias de los operadores y de la dinámica del mercado.

viii. Estimación de los costos para los consumidores de trasladar su demanda a otros servicios, llamados “switching costs” (ej. necesidad de realizar inversiones específicas o denominadas “costos hundidos”, etc.).

2.3.- A partir de las estimaciones de los parámetros del mercado que se obtengan utilizando algunas de las técnicas mencionadas se podrán realizar estudios de simulación que faciliten la determinación de los niveles de sustitución significativos para la determinación del mercado. Algunos de los estudios a utilizar más frecuentemente son los siguientes:

i. Estimaciones de la cantidad de ventas que deben perderse para que un determinado incremento en el nivel de precios no resulte beneficioso (“critical loss”).

ii. Un método especialmente útil, cuando sea posible aplicarlo, será el del monopolista hipotético (SSNIP), que consiste en simular que cada opción de delimitación del mercado relevante es provisto por un monopolista que intenta elevar los precios en una proporción reducida pero significativa por un lapso prolongado, y analizar los resultados potenciales en términos de pérdida de clientes y de facturación de esa acción.

Se podrá considerar la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta, en la medida que constituye una fuente de rivalidad para la empresa analizada. La sustituibilidad de la oferta implica que ante un aumento del precio de determinado bien, otras empresas reasignan sus recursos para ofrecerlo. Para que sea considerada sustitución del lado de la oferta debe darse en el corto plazo (por lo general, plazo menor a un año) y no debe requerir inversiones significativas.

2.4.- Para el análisis de la sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta, se podrán utilizar, entre otras, las siguientes técnicas de análisis y fuentes de información:

i. Antecedentes de sustituibilidad de la oferta, como ser, información pasada del grado de sustituibilidad de la oferta ante variaciones en los precios relativos.

ii. Información sobre la disposición de los consumidores a cambiar de proveedor ante un incremento de precios.

iii. Información de los costos en que deben incurrir el o los operadores para ofrecer el nuevo servicio y del tiempo necesario para proveerlo (documentos internos de las empresas como estudios sobre precios, planes de negocios, etc.).

- iv. Información de capacidad ociosa de los eventuales oferentes.
- v. Información del proceso de producción.

De acuerdo a las características de cada caso, se definirá si el estudio de sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta aportará a la determinación del mercado relevante o si podrá ser utilizado en una etapa posterior de la investigación, en especial para la evaluación del poder de mercado de los distintos operadores.

La selección de las técnicas de análisis, fuentes de información y métodos de estimación a utilizar en cada caso específico dependerá de la disponibilidad o acceso a la información necesaria, de las características de los mercados involucrados, del tipo de prácticas investigadas, de antecedentes de investigación referidos a situaciones comparables en otros casos o en otros países, de la evaluación costo-efectividad de cada alternativa, etc.

Los resultados del estudio serán un listado o delimitación de un conjunto de servicios prestados en el mercado.

3. Determinación del mercado relevante en términos geográficos

La determinación del mercado relevante para un caso específico de investigación de eventuales prácticas anticompetitivas deberá incluir la delimitación geográfica del espacio de competencia entre los operadores involucrados.

En los mercados de servicios para los cuales el acceso tiene lugar principalmente a través de una red física, dicho aspecto es particularmente importante, ya que ese hecho determina que en general el mercado relevante tiene alcance local. Esto hace, por ejemplo, que mercados como los de telefonía fija, Internet fija y televisión por cable sean netamente locales.

Generalmente la dimensión geográfica del mercado se analizará una vez definida su delimitación en términos de servicios, pero puede suceder que se dé a la inversa si los parámetros geográficos de las prácticas investigadas son muy evidentes.

Para evaluar la dimensión geográfica del mercado relevante, se podrá considerar la siguiente información, entre otros:

- i. El costo para los consumidores de cambiar a servicios ofrecidos en otras áreas geográficas.
- ii. El costo para los operadores de proveer los servicios en otras áreas geográficas.
- iii Información de diferencias de estrategia por área en cuanto a precios, ventas, marketing.

iv. Información de flujos de servicios entre áreas geográficas y sobre la existencia de barreras a la entrada.

Como en el análisis por servicios, la selección de las técnicas, fuentes y métodos a utilizar en cada caso dependerá de la disponibilidad de la información, de las características de los mercados, del tipo de prácticas investigadas, de antecedentes de investigación, de la evaluación costo-efectividad de cada alternativa, etc.