

Política de competencia en la esfera de las telecomunicaciones*

¿Por qué una política de competencia?

Pese a los reveses que han debido afrontar recientemente los mercados de telecomunicaciones, la tendencia ha apuntado hacia una intensificación de la competencia. En la mayoría de los países la competencia se ha transformado en el régimen de elección. El número de países que introducen la competencia en los servicios inalámbricos y de telecomunicaciones básicas viene en aumento continuo desde fines del decenio de 1990 (véase la figura 1). En 2001, por ejemplo, 79 países autorizaron cierto grado de competencia en los servicios locales, lo que supone un aumento frente al número de 68 países correspondiente a 2000. En lo tocante a los servicios de larga distancia, 66 autorizaron alguna forma de competencia en 2001, en comparación con 53 en 2000, mientras que en el ámbito de los servicios internacionales 69 países autorizaron la competencia, en comparación con 57 en 2000.

La intensificación de la competencia — especialmente en un sector en rápida evolución como el de las tele-

comunicaciones — plantea naturalmente una serie de cuestiones complejas. Si bien la competencia ha demostrado aportar beneficios económicos y puede ayudar a hacer bajar los precios y mejorar el suministro de servicios, la falta de una política de competencia adecuada puede dar lugar a abusos de dominio de mercado y prácticas anti-competitivas. Así pues, la función de las disposiciones de política, con inclusión de la reglamentación de las telecomunicaciones y las leyes de competencia, es de importancia fundamental para asegurar una competencia sensata.

Comportamiento anticompetitivo

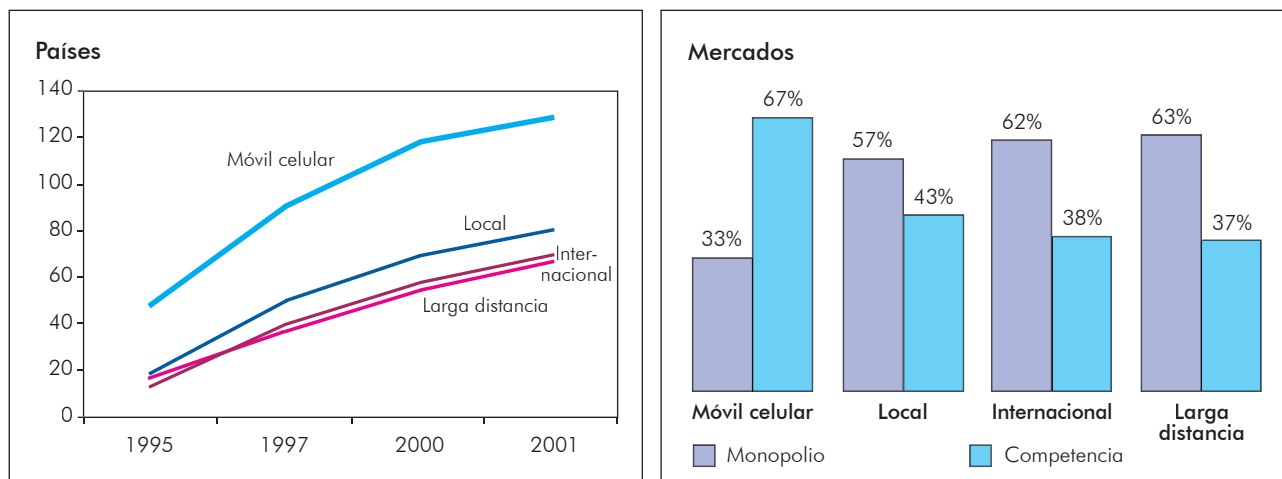
Los costos que entraña el comportamiento anticompetitivo afectan a la economía en su conjunto y no sólo al sector. Por ejemplo, la Comisión Europea estima que las barreras y los embotellamientos en el mercado de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) disminuyeron el crecimiento del PIB en torno a medio punto porcentual durante el decenio de

* Del 20 al 22 de noviembre de 2002 se celebró en la Sede de la UIT un cursillo sobre Nuevas Iniciativas de la UIT — el décimo de la serie organizada por la Unidad de Estrategias y Políticas (SPU) de la UIT — sobre el tema de la política de competencia en la esfera de las telecomunicaciones. Sobre la base de los estudios de casos nacionales (con inclusión de Chile, Dinamarca, India y los Estados Unidos), un documento de antecedentes de la UIT y varias presentaciones, los participantes consideraron las relaciones entre la ley de competencia y la reglamentación de las telecomunicaciones. Éstos abordaron y consideraron cierto número de aspectos claves de la política de competencia, tales como: ¿quiénes están mejor situados para ocuparse de las cuestiones relativas a la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones: los organismos responsables de la competencia o los reguladores nacionales de las telecomunicaciones? ¿cómo se determinan los mercados pertinentes y el poder significativo de mercado? El cursillo trató de poner de relieve las tendencias generales y las opciones de política que pueden utilizar los países que han introducido recientemente o prevén introducir la competencia en sus mercados de telecomunicaciones. Estas tendencias y opciones de política también podrían resultarles útiles a aquellos países que deseen mantener o intensificar el nivel de competencia.

El sitio www.itu.int/competition contiene más información sobre el cursillo. Para encargar el CD-ROM y el informe elaborado sobre la base del cursillo, tenga a bien dirigirse a: www.itu.int/publications/cd-rom/index.html.

Figura 1 — La competencia en la esfera de las telecomunicaciones se sigue intensificando

Intensificación de la competencia en determinados servicios



Fuente: Tendencias en la reforma de las telecomunicaciones de la UIT, 2002.

1990. El comportamiento anticompetitivo puede incluir una conducta destinada a perjudicar a los competidores o abusar de una posición dominante. Algunas autoridades encargadas de la política de competencia también reglamentan una conducta falaz o engañosa, así como la discriminación contra los clientes.

La principal dificultad para la aplicación de las leyes de competencia en el entorno en rápida evolución de las TIC estriba en el hecho de que a veces se pueden necesitar varios años para resolver un caso particular, periodo durante el cual el mercado, la tecnología y los interesados pueden cambiar apreciablemente. Por ejemplo, un litigio incoado por *MFS* (actualmente *WorldCom*) contra *KPN* en los Países Bajos en 1998 no se resolverá hasta 2003, fecha que probablemente resulte demasiado tardía para serle de alguna utilidad al demandante.

Entre los ámbitos de las telecomunicaciones, particularmente las comunicaciones móviles, en los cuales se han formulado acusaciones de comportamiento anticompetitivo figuran los siguientes:

- Terminación de llamadas de fijo a móvil, especialmente en Europa, donde se considera que las tasas están muy por encima del costo (véanse por ejemplo ciertas investigaciones en www.itu.int/fmi). Australia decidió someter a reglamentación este mercado en 2000, alentando a los operadores a emular las reducciones de las tarifas al por menor en sus tasas de terminación, y recurriendo a la amenaza de tomar medidas *ex post* si se encontraban evidencias de comportamiento anticompetitivo. La Comisión de la Competencia del Reino Unido está efectuando una encuesta, cuyos resultados se han de divulgar en enero de 2003.

- La itinerancia móvil, para la cual los usuarios habitualmente disponen de información escasa o nula acerca de las tasas que se les cobrarán, pueden recibir la factura mucho tiempo después y en ocasiones nin-

guna jurisdicción está en condiciones de tramitar las quejas.

- La fijación de precios para el servicio de mensajes breves (SMS), cuya tendencia ha sido hacia el aumento de los precios, pese al gran incremento en el volumen de tráfico SMS generado. Puesto que el SMS se transporta por un canal de señalización, los costos deberían ser relativamente bajos, pero los precios no lo son. No obstante, debido a la agregación del SMS con otros servicios, puede ser difícil efectuar comparaciones cabales de precios.

- La ayuda estatal a los anteriores operadores tradicionales. Varios operadores tradicionales han incurrido en deudas que ascienden a decenas de miles de millones de USD. ¿Se debería autorizar a esas empresas, que en ciertos casos aún son parcialmente de propiedad estatal, a recibir la ayuda del Estado?

Fusiones, adquisiciones y alianzas

Las fusiones, adquisiciones y otras alianzas empresariales podrían ser objeto de examen por las autoridades encargadas de la competencia y/o los reguladores específicos del sector con carácter *ex ante* o *ex post*. Aunque teóricamente la reglamentación de las fusiones *ex post* entraña una carga reglamentaria más ligera en las empresas, plantea problemas a la hora de deshacer ciertos arreglos anticompetitivos de las fusiones después de que éstos han sido llevados a la práctica. Por lo general las autoridades responsables de la competencia consideran los efectos en la competencia, y los evalúan sobre la base de premisas tales como determinar si ha habido "una disminución apreciable de la competencia". Los reguladores del sector podrían usar raseros similares, pero también podrían aplicar políticas más amplias relacionadas con el sector o normas de "interés público", las cuales a veces parecen estar en conflicto con los intereses de la competencia.

Otro problema latente es el riesgo de adoptar decisiones conflictivas cuando ambos organismos inspeccionan fusiones. Una solución es hacer que el regulador específico del sector formule recomendaciones, con inclusión de recomendaciones sobre política sectorial, para que una autoridad responsable de la competencia adopte una decisión definitiva. Esta solución podría ayudar a superar los problemas de superposición jurisdiccional, el peligro de captura de la reglamentación y la relativa falta de experiencia de los reguladores específicos del sector en lo que respecta a las técnicas analíticas de las leyes de competencia. Un procedimiento más común consiste en promover la cooperación y el intercambio de información entre los organismos.

Al parecer la consolidación industrial proseguirá su camino (sobre todo habida cuenta de la dinámica del mercado a lo largo de los últimos años) y ésta puede considerarse como un resultado de la corrección de la estructura mercantil resultante del exceso de capacidades en el sector industrial. La consolidación industrial no conduce forzosamente a una atenuación de la competencia. Considerada desde esta perspectiva, podría resultar inadecuada para proteger a ciertos agentes industriales contra la quiebra financiera en aras del mantenimiento del nivel de competencia.

Enfoques institucionales

Aunque probablemente los acuerdos internacionales y mundiales conduzcan a una mayor armonización de las disposiciones institucionales, el marco institucional debe ser coherente con el marco constitucional de cada país. Se ha adoptado una amplia gama de enfoques institucionales para aplicar la política de competencia en los mercados de telecomunicaciones. En un extremo de esa gama, algunos países aplican la legislación de competencia genérica sencillamente a través del sistema judicial. En el otro

extremo de la gama, muchos países cuentan con reguladores dedicados exclusivamente al sector de telecomunicaciones, y carecen de autoridades responsables de la competencia genérica. Entre ambos extremos se halla el número creciente de países con ambos tipos de entidades. Para que este sistema dual funcione fluidamente, se pueden establecer mecanismos de cooperación entre las entidades para aclarar sus funciones respectivas e intercambiar información y análisis con miras a reducir la duplicación de esfuerzos y la adopción de normas incoherentes.

Un método compatible con una buena política de competencia y de telecomunicaciones consiste en definir al producto y a los mercados geográficos pertinentes y determinar si existen empresas dominantes en dichos mercados, sobre la base de análisis de la política de competencia. Los proveedores de servicios dominantes pueden ser objeto de reglamentación por los reguladores específicos del sector con carácter *ex ante* en aquellos mercados en los cuales ocupan una posición dominante. Los mercados que no cuentan con proveedores de servicios claramente dominantes pueden ser objeto de desreglamentación o someterse a una reglamentación mucho más

ligera. No obstante, las autoridades responsables de la competencia tendrían que poder intervenir en esos mercados con carácter *ex post* para adoptar medidas paliativas basadas en la ley de competencia, como por ejemplo los aspectos relacionados con la entrada en mercados intersectoriales de empresas que gozan de una posición dominante en un segmento de mercado diferente.

Enfoques multilaterales

El instrumento multilateral más importante en el cual se basa la reglamentación del sector de las telecomunicaciones ha sido el Documento de Referencia sobre Reglamentación elaborado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) como parte de su Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas de 1998. Aunque muchos países aplicaban una política de competencia en el sector de telecomunicaciones antes de concertarse el Acuerdo de la OMC, actualmente los más de 70 países que han adoptado el Documento de Referencia están jurídicamente obligados a aplicar esa política como parte de los deberes contraídos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, *General Agreement on Trade in Services*) de la OMC. Dependiendo del país, algunas de esas políticas de competencia son

aplicadas por ambas autoridades responsables de la competencia multisectorial, pero la aplicación de la mayor parte de ellas está a cargo de reguladores específicos del sector en el marco de una legislación sectorial específica.

Además de los instrumentos específicos del sector, tales como el Documento de Referencia, un número creciente de países ha adoptado políticas de competencia y leyes de aplicación general. A nivel multilateral, algunos gobiernos Miembros de la OMC han propuesto que se establezca un “marco multilateral sobre política de competencia”, propuesta que se considerará en la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

Actualmente los acuerdos de cooperación bilateral sobre actividades anticompetitivas constituyen la forma más concreta de cooperación internacional en esta esfera, pero en la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Doha en 2001 se hizo hincapié en la importancia de un marco multilateral para realzar la contribución de la política de competencia al comercio internacional y al desarrollo, lo que a su vez podría contribuir a abonar el terreno para mayores progresos en el establecimiento de un marco multilateral sobre política de competencia. ■

Política de competencia en los Estados Unidos: la política en la práctica

El presente artículo está basado en un estudio sobre la competencia en la esfera de las telecomunicaciones en los Estados Unidos encargado especialmente, realizado por John Alden, vicepresidente de Freedom Technologies. La totalidad del texto de este y otros estudios de casos elaborados en el marco del reciente cursillo Nuevas Iniciativas de la UIT sobre política de competencia en el ámbito de las telecomunicaciones puede consultarse en www.itu.int/casestudies. Las opiniones manifestadas en este estudio son las del autor, y no reflejan forzosamente el punto de vista de la UIT, sus Miembros o el Gobierno de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos constituyen un buen ejemplo de la aplicación del concepto de política de competencia en el contexto de la observancia de las leyes antimonopolio y la reglamentación especí-

fica del sector de las telecomunicaciones. Por ejemplo, las modalidades de intervención en el mercado por parte del regulador, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, *Federal Communications Commis-*

sion) y el Departamento de Justicia (DoJ, *Department of Justice*) — y en algunos casos también la Comisión Federal de Comercio (FCT, *Federal Trade Commission*) — presentan similitudes y divergencias.

En los análisis efectuados por la FCC y el DoJ algunos elementos de la política de competencia son idénticos o similares, a saber:

- Definición de mercados en términos de productos y zonas geográficas.
- Análisis de mercados para determinar el grado de concentración.
- Análisis de mercados para determinar si alguna entidad o grupo de entidades ejerce o puede ejercer poder de mercado.
- Examen de la facilidad de entrada y salida.

• Identificación de si algún agente de mercado controla las instalaciones que necesitan los competidores como parte de sus propias ofertas.

No obstante, hay algunas divergencias apreciables en cuanto a la manera de aplicar estos principios analíticos. Acaso la mayor parte de esas divergencias radiquen en:

- La finalidad con la cual se efectúan los análisis del poder de mercado.
- La norma general de inspección utilizada.

• El grado en el cual se estipulan en los estatutos específicamente los requisitos y las medidas paliativas.

En términos concretos, la FCC por lo general efectúa análisis de mercados ya sea como parte de un procedimiento para modificar reglamentaciones específicas del sector con carácter *ex ante*, o bien como parte de su examen de las transferencias de licencias que se necesitan para terminar las fusiones. Entre tanto, las autoridades antimonopolio llevan a cabo análisis ya sea como parte de sus investigaciones para hacer cumplir *ex post* las leyes antimonopolio o bien a través de estudios previos a la fusión.

Según se indica en el recuadro 1, incluso en el acto aparentemente similar de autorizar fusiones existen importantes diferencias en cuanto a las normas que aplican la FCC y el Departamento de Justicia o la FTC. El DoJ emplea una norma estrecha que se centra exclusivamente en la competencia, independientemente del hecho de que la combinación de empresas propuesta esté o no en contravención con las Leyes antimonopolio Sherman o Clayton. La FCC, en cambio, emplea una norma mucho más amplia de "interés público".

Existe asimismo una distinción entre la naturaleza de los estatutos que rigen las actividades de la FCC y los que gobiernan la observancia de las leyes antimonopolio. La Ley de Comunicaciones, y en particular sus enmiendas a la Ley de Telecomunicaciones, contiene dictámenes e instrucciones más concretos, muchos de los cuales, al ser aplicados por la FCC, incorporan requisitos proactivos *ex ante*. Las leyes antimonopolio, en cambio, tienen por necesidad un carácter más general y a tenor de éstas se aplican sanciones por un comportamiento prohibido después de que éste ha tenido lugar. ■

Recuadro 1 — Norma de interés público de la FCC

En su orden por la que aprobó la fusión en 1998 de *MCI Communications Corp.* y *WorldCom, Inc.*, la FCC subrayó las diferencias entre su norma de interés público y la norma antimonopolio del DoJ.

La FCC considera no sólo el posible efecto de la fusión en la competencia, sino también el equilibrio de otros beneficios o perjuicios potenciales para el público. Aunque el análisis del efecto sobre la competencia de la FCC es un análisis "fundamentado" en principios antimonopolio, dicho análisis no está "gobernado" por esos principios.

La Comisión debe aplicar y hacer cumplir la Ley de Telecomunicaciones de 1996, en la cual el Congreso determinó que se debía asignar una importancia fundamental a "una política nacional clara de competencia que conduzca a la desreglamentación y no a la continua reglamentación de las empresas dominantes".

La FCC reconoció que sus análisis competitivos se basaban no sólo en sus propios procedimientos sobre Operador Competitivo y no dominación, sino también en las Directrices sobre Fusión Horizontal de 1992 empleados por el DoJ y la FTC. Al aprobar la fusión, la Comisión definió a los mercados afectados como: servicios nacionales de larga distancia; servicios nacionales de Estados Unidos; servicios de red básica Internet; y servicios de acceso a central y central local.

La Comisión determinó que no se corrían riesgos de degradar la competencia en los mercados de servicios internacionales o de larga distancia. Aceptó asimismo los compromisos contraídos por el personal ejecutivo de ambas empresas, en el sentido de que éstos tratarían de entrar en otros mercados de servicios locales, y que de ese modo en realidad intensificarían la competencia. No obstante, durante los análisis simultáneos del DoJ y la FCC, se desprendió claramente que uno o ambos de esos organismos estaban interesados en la concentración de infraestructura Internet, y sobre todo en el mercado básico. Para subsanar este problema, los asociados en la fusión convinieron en deshacerse de los activos Internet de MCI y vendérselos a *Cable & Wireless plc*. Una vez que se llegó a este acuerdo se autorizó que la fusión prosiguiera.

Si desea más información sobre "Tendencias de política y estrategia", diríjase a: Unidad de Estrategias y Políticas de la UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Place des Nations, CH-1211 Ginebra 20 (Suiza). Fax: +41 22 730 6453.

Correo-e: spumail@itu.int. Sitio en la web: itu.int/osg/spu/