
gestión pública

Competencia y conflictos
regulatorios en la industria de
las telecomunicaciones de
América Latina

Patricio Rozas Balbontín

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social – ILPES

Santiago de Chile, diciembre de 2002

Este documento fue preparado por el señor Patricio Rozas Balbontín, experto de la Dirección de Gestión Pública y Regulación del ILPES, para ser presentado en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se realizó en Lisboa, Portugal, entre el 8 y 11 de octubre de 2002.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1810-P

LC/IP/L.211

ISBN: 92-1-322100-2

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.121

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Privatización y regulación de la competencia en la industria de las telecomunicaciones en América Latina	11
III. Principales problemas regulatorios en materia de competencia en la industria de las telecomunicaciones	17
A. Defensa o fortalecimiento del poder de mercado de la firma dominante.....	20
1. Adquisiciones y fusiones.....	20
2. Precios predatorios	21
3. Discriminación en las interconexiones.....	22
4. Subsidios cruzados	22
5. Empaquetamiento de servicios.....	23
6. Limitación a la entrada	23
B. Maximización de utilidades de la firma dominante vía la segmentación del mercado.....	24
1. Desplazamiento de la demanda	24
2. Empaquetamiento de servicios.....	25
3. Sobreestimación de costos	25
C. Barreras a la entrada	26
D. Los nuevos desafíos de la gestión pública en el sector de las telecomunicaciones	27
IV. La tipificación de las conductas anticompetitivas	29
Bibliografía	35
Serie gestión pública: números publicados	39

Índice de cuadros

Cuadro 1	Economía mundial: ingreso fiscal originado por privatizaciones.....	8
Cuadro 2	Ingreso fiscal originado por privatizaciones en América Latina y el Caribe.....	9
Cuadro 3	Penetración de servicios de telefonía fija en algunos países de América Latina	13
Cuadro 4	Penetración de servicios de telefonía móvil en algunos países de América Latina	15

Índice de recuadros

Recuadro 1	Factores desencadenantes de las reformas en el sector de las telecomunicaciones.....	12
------------	--	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Conflictos regulatorios asociados a la conservación o aumento del poder de mercado.....	24
Gráfico 2	Conflictos regulatorios asociados a la maximización de utilidades del conglomerado dominante.....	26
Gráfico 3	Conflictos regulatorios asociados a las barreras a la entrada derivadas de condiciones estructurales y conductas estratégicas del conglomerado dominante.....	27

Resumen

En este documento se exponen los principales conflictos regulatorios en materia de competencia que tienden a registrarse con mayor frecuencia en la industria de telecomunicaciones de los países que han procedido a su apertura a agentes económicos privados.

Para los propósitos del análisis, los conflictos regulatorios en materia de competencia que han sido identificados en esta industria han sido agrupados en tres categorías: 1) conflictos que se suscitan por los intentos de aumentar o defender la posición en mercados específicos de la industria de telecomunicaciones; 2) conflictos que se suscitan por las políticas que se emprenden para maximizar las utilidades; y 3) conflictos que se generan en la existencia de barreras a la entrada y/o a la salida de mercados específicos de la industria de telecomunicaciones.

Entre los conflictos que se suscitan más recurrentemente por los intentos de aumentar o defender la posición de mercado en la industria de telecomunicaciones, por parte de aquellos agentes cuyas decisiones tienen una incidencia efectiva en la posición de sus competidores, se analizan: 1) las adquisiciones y fusiones de empresas relevantes; 2) la fijación de precios predatorios; 3) la discriminación ejercida en las interconexiones; 4) la aplicación de subsidios cruzados; 5) el empaquetamiento de servicios y las compras obligadas de productos; y 6) el establecimiento de barreras a la entrada de nuevos competidores.

Entre los conflictos generados por la aplicación de las políticas orientadas a maximizar las utilidades se analizan principalmente: 1) la sobreestimación de los costos y la subestimación de los ingresos en el proceso de fijación tarifaria; y 2) la maximización de las utilidades del

monopolio integrado o de la firma claramente dominante que se genera como consecuencia del desplazamiento de la curva de demanda y/o del empaquetamiento de los servicios y productos ofertados que las empresas adoptan como práctica comercial.

La rápida propagación de conductas atentatorias contra la libre competencia ha generado un escenario que tiende a alejarse de manera sustantiva de los propósitos iniciales de las reformas aplicadas en el sector de las telecomunicaciones en la mayoría de los países de la región. En este contexto han ido emergiendo importantes desafíos de gestión pública que se relacionan con los problemas provocados por las distorsiones registradas en el funcionamiento de los mercados. Entre los desafíos analizados en el texto se incluyen la fuerte concentración de la oferta regional de servicios de telecomunicaciones en empresas que se orientan por estrategias globales; la construcción de mercados efectivamente competitivos; la creciente sofisticación de la demanda; la integración de los sistemas de telecomunicaciones al nivel regional; la modernización del marco legal y de la estructura institucional del sector; y cautelar adecuadamente los derechos de los usuarios.

El documento finaliza con una proposición de tipificación general de las principales conductas anticompetitivas para tener en consideración en la formulación de los marcos legales regulatorios.

I. Introducción

En la década de 1990, la industria latinoamericana de servicios de infraestructura registró una destacada transformación estructural, que se extendió por las telecomunicaciones, la energía, los servicios sanitarios y el transporte. En la mayoría de los países latinoamericanos se puso término a los monopolios estatales y se estimuló la participación de agentes privados en mercados que hasta entonces habían estado reservados a empresas estatales, derogándose buena parte de las barreras a la entrada que habían obstruido el ingreso de los privados. Asimismo se procedió a privatizar las principales empresas de cada sector y se pusieron en práctica marcos institucionales y legales de regulación. Esto permitió el ingreso de empresas extranjeras que en muchos casos fueron portadoras de nuevas técnicas de producción, tecnologías y modalidades de organización empresarial que resultaron determinantes para la modernización de la infraestructura y de los servicios producidos localmente.

A pesar de la amplitud de estas tendencias, las reestructuraciones de los servicios dieron origen a una diversidad de modelos que difieren no sólo de un sector a otro, sino también de un país a otro para un mismo sector. Para la CEPAL, esta diversidad obedece a marcadas diferencias derivadas del tamaño y estructura de los mercados, del grado real de competencia que es posible introducir en cada país y en cada servicio, de los procesos de formación de los precios, de la cobertura y calidad de los servicios e incluso de sus impactos ambientales (CEPAL, 2001a).

Cuadro 1

ECONOMÍA MUNDIAL: INGRESO FISCAL ORIGINADO POR PRIVATIZACIONES*(millones de dólares y porcentaje)*

	1990	1997	Total 1990-1999	Porcentaje
Infraestructura	9.704	37.370	154.347	49
- Telecomunicaciones	7.643	12.863	76.110	24
- Electricidad	59	17.979	53.427	17
Manufacturas	1.402	7.795	50.152	16
Sector primario	1.367	12.932	59.917	19
- Petróleo y gas	568	7.956	45.074	14
- Minería	485	4.418	9.001	3
Servicios financieros	47	3.445	38.008	12
Otros servicios	138	5.031	13.289	4
Total	12.658	66.573	315.712	100

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Banco Mundial

La industria de las telecomunicaciones es quizás aquélla en que más ha avanzado el proceso de globalización en los últimos años. En muchos países, la acelerada modernización y expansión del sector, así como su aporte al mejoramiento de la competitividad sistémica, ya son hechos concretos. No obstante, si bien estos avances facilitan una mayor integración a la economía internacional, también son notables los impactos menos positivos, como la inestabilidad financiera y el comportamiento cortoplazista por parte de agentes económicos y gobiernos nacionales. En los últimos años, han quedado en evidencia importantes debilidades en el desarrollo del sector, como la falta de competencia efectiva en los segmentos más tradicionales, los poco ambiciosos objetivos de rendimiento establecidos para los nuevos operadores y la caída de las inversiones en la red de líneas fijas.

Las telecomunicaciones han destacado por la altísima tasa de innovación respecto de otras actividades económicas, lo que ha tenido un importante efecto sobre la disminución de los costos y la erosión de las antiguas economías de escala. Estas innovaciones aumentaron y diversificaron significativamente la oferta de servicios y productos, algunos de los cuales son en parte sustitutos y en parte complementarios con la telefonía básica convencional. Ello determinó no sólo un desplazamiento de la frontera de producción de la industria, sino, además, que aumentara potencialmente la competencia entre servicios y proveedores. En América Latina, sin embargo, a pesar de la introducción de mayores niveles de competencia en algunos segmentos de la industria, también se verificaron fuertes tendencias hacia la integración vertical y horizontal, y a la conglomeración.

De esta manera, estos tres factores (incorporación de nuevas tecnologías, cambios en las estructuras de los mercados asociados a su diversificación e internacionalización del sector) han resultado fundamentales en la evolución reciente de la industria de las telecomunicaciones. Según datos de la CEPAL, entre 1990 y 1999, esta industria tuvo avances notables en los principales países de la región. En casi todos ellos, las líneas principales y residenciales por cada 100 habitantes se duplicaron durante este período, y prácticamente se triplicaron en el caso de Chile; el número de suscriptores de telefonía móvil cada 100 habitantes se disparó a niveles similares de la telefonía fija; las averías por cada 100 habitantes disminuyeron en la mayoría de los países; y los cobros y cargos por el servicio entraron en una trayectoria más bien decreciente en casi todos ellos (CEPAL, 2001b).

Cuadro 2

INGRESO FISCAL ORIGINADO POR PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

(millones de dólares y porcentaje)

	1990	1997	1998	1999	Total 1990-1999	Porcentaje
Argentina	7.532	4.366	510	16.157	44.561	25.06
Bolivia	-	40	10	151	1.046	0.59
Brasil	44	18.737	32.427	4.400	71.129	40.00
Chile	98	-	181	1.053	2.139	1,20
Colombia	-	2.876	518	-	6.203	3.49
México	3.160	4.496	999	291	31.749	17.85
Perú	-	1.268	480	286	8.243	4.64
Venezuela	10	1.387	112	46	6.073	3.41
Otros países	71	726	2.447	1.231	6.696	3.77
Total	10.915	33.897	37.685	23.614	177.839	100.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Banco Mundial

El elevado ritmo de innovación tecnológica originó considerables ganancias de productividad que han beneficiado a los prestadores y usuarios de muchos servicios, aunque en algunos segmentos la inversión se ha desincentivado debido a la rápida obsolescencia de algunos servicios y productos. De todos modos, el cambio tecnológico todavía en proceso en la industria de las telecomunicaciones promete grandes ganancias a las empresas que continúen desarrollando las innovaciones comercialmente viables, lo que posiblemente signifique la eliminación de las empresas competidoras que se retrasen en esta área y el reforzamiento de las tendencias a la concentración de los mercados de esta industria, incluyendo el de los segmentos emergentes.

A pesar de los logros consignados en materia de modernización y expansión del sector en la mayoría de los países latinoamericanos, las dificultades crecientes observadas en el ámbito de la competencia han complicado el traspaso de la mayor eficiencia potencial del sector al resto de la economía. En la industria de las telecomunicaciones los grados de competencia son muy dispares a nivel de segmentos, siendo más bien bajos en telefonía fija, medianos en la móvil y altos en Internet. Pocos países han logrado combinar una competencia real en los segmentos de esta industria con una participación relevante del sector privado y una regulación apropiada. Por lo general, los marcos regulatorios que han normado la transición hacia una estructura industrial más abierta y competitiva a nivel internacional no eran suficientemente fuertes y bien estructurados antes de las reformas. En varias situaciones esto atentó contra el adecuado desarrollo de la competencia en las actividades mencionadas y, con frecuencia, derivó en la aparición de rentas monopólicas y de efectos riqueza que claramente limitan una distribución más equitativa del bienestar.

La transnacionalización de los agentes económicos ha dado por resultado una elevación de las barreras de entrada a esta industria debido a la creciente magnitud de las inversiones necesarias, lo que ha redundado en una mayor concentración –incluso a escala internacional– por la vía del creciente ciclo de fusiones y adquisiciones que algunas empresas impulsaron en la segunda mitad de la década de 1990. Las distintas estrategias aplicadas por las empresas transnacionales del sector reflejan la forma en que se enfrentan estos cambios conforme a sus objetivos de inserción y posicionamiento en el mercado regional de América Latina. En algunos casos, los objetivos estratégicos de las empresas han significado la toma de control de la empresa dominante del mercado local de telecomunicaciones y el ingreso de la empresa transnacional a la industria de servicios de telefonía en ese país. En otros casos, los objetivos estratégicos de las empresas han significado el ingreso de la empresa transnacional a un segmento específico. Con todo, lo relevante

parece ser la concentración de mercado a nivel regional que estas empresas están impulsando mediante la integración paulatina de los mercados nacionales de telecomunicaciones.¹

En este contexto, la primera etapa de la liberalización del mercado de telecomunicaciones de América Latina —puesta en marcha en la primera mitad de los años noventa— provocó la emergencia de complejos problemas técnicos, lo que contribuyó a modificar en términos sustantivos el contenido de la regulación del sector. En particular, ha habido una evolución desde una clase de regulación en la telefonía básica (que se ocupa de la fijación de precios, la interconexión, el reequilibrio de tarifas, los subsidios cruzados, la contabilidad de costos, la reventa, los derechos de vía, las líneas arrendadas con compromiso de compra, las necesidades de servicios universal y la facturación separada del servicio local, entre otros aspectos) hasta otra clase de regulación, en mercados más competitivos, como el de la telefonía móvil, en que los aspectos específicos objeto de regulación han sido la determinación de la asignación de espectro; el uso, características, número y duración de las licencias; la expansión de la red, la convergencia de los servicios y la protección de los datos. No obstante, los aspectos cruciales que se relacionan con las nuevas formas en que se estructura la industria y se organizan los mercados no han sido todavía considerados en las políticas regulatorias del sector, que sólo muy recientemente han empezado a hacer referencia a los conflictos en materia de competencia que se suscitan con cada vez mayor frecuencia en los mercados de la industria de telecomunicaciones.

¹ Para un análisis exhaustivo de las estrategias seguidas en los años noventa por las principales empresas transnacionales de telecomunicaciones en su proceso de inserción y expansión en América Latina, puede consultarse a CEPAL (2001b).

II. Privatización y regulación de la competencia en la industria de las telecomunicaciones en América Latina

Las empresas de telecomunicaciones fueron las mejor valoradas en los procesos de privatización. Desde finales de la década de 1980 han pasado a manos privadas las principales empresas estatales de telecomunicaciones de la región y se ha licitado la telefonía celular en casi todos los países. Al comenzar la década de 1990 fueron privatizadas ENTEL-Argentina, Entel-Perú, CANTV, de Venezuela y parte de TELMEX, de México. Según datos de la CEPAL, la entrada de IED proveniente de la privatización de empresas de telecomunicaciones ascendió a 40 000 millones de dólares en tanto la IED generada por la licitación de las licencias de telefonía móvil alcanzó a 10 000 millones de dólares. Así, de los 89 proveedores de servicios de telefonía básica que se privatizaron en el mundo en los años noventa, 22 correspondieron a empresas latinoamericanas (UIT, 2000). En este escenario, las empresas transnacionales más activas han sido Telefónica, de España, en la telefonía fija (comunicaciones locales y de larga distancia) y BellSouth, de Estados Unidos, en la telefonía móvil.

Los países de la región han seguido estrategias muy distintas para avanzar hacia la modernización tecnológica de sus sistemas de telecomunicaciones. En un extremo destaca el caso de Chile, donde la privatización y la desregulación temprana de las telecomunicaciones generó un clima competitivo en el que una diversidad de nuevos actores

internacionales ingresó al sector, algunos con el propósito de obtener una porción importante del mercado de las telecomunicaciones y otros con el propósito de posicionarse específicamente en nichos de mercado de alta rentabilidad y grandes posibilidades de crecimiento. En el otro extremo están los casos de Costa Rica y Uruguay, países en donde se definió una estrategia de modernización del sector que conserva el monopolio estatal en el servicio telefónico básico, a la vez que permite gradualmente el ingreso de otras empresas en los nuevos segmentos de la industria, tales como los de la telefonía móvil, Internet y transmisión de datos, además de los servicios de valor agregado. Entre ambos extremos se sitúan los casos de Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela, que también optaron por la privatización de los servicios, pero que, a diferencia del caso chileno, garantizaron a los nuevos operadores del sector la condición de monopolio durante un período relativamente extenso. Esta garantía, junto con permitir una recuperación más rápida y menos riesgosa de los recursos invertidos en la compra del monopolio estatal y en su modernización, postergó el desarrollo de mercados competitivos y generó escenarios poco atractivos para el ingreso de nuevos competidores. En el caso de Colombia –situación atípica en relación con los demás países de la región– se estableció un sistema de competencia entre empresas públicas, nacionales y municipales, asociadas con empresas privadas.

Recuadro 1

FACTORES DESENCADENANTES DE LAS REFORMAS EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Ineficiencia de los monopolios estatales de telefonía básica
- Distorsión de las tarifas de los servicios de telefonía básica e impacto negativo sobre el sistema de precios y competitividad de la economía
- Déficit de inversión y problemas de capitalización de empresas estatales
- Requerimientos fiscales de telefonía básica y condiciones de los organismos de crédito multilateral
- Costos de oportunidad de fondos públicos destinados a la inversión en el sector
- Quiebre del consenso respecto del papel del Estado en materia de telecomunicaciones

El éxito inicial de las privatizaciones hizo que muchos creyeran que la solución a los problemas de la baja penetración telefónica, niveles insuficientes de inversión, notorio retraso tecnológico y mala calidad del servicio era la venta de las empresas estatales de telefonía. Aunque la situación ha mejorado, América Latina todavía tiene una baja tasa de penetración telefónica que se traduce en que los hogares de la región que poseen un teléfono no superan un tercio del total (SUBTEL, 2002b). Debido a las enormes dificultades encontradas por los gobiernos para establecer condiciones reales de competencia en los mercados de esta industria y a la poca exigencia en cuanto a los requisitos de rendimiento establecidos para los operadores monopólicos, los precios han permanecido altos. Tras los primeros años posteriores a la privatización, las inversiones en las redes fijas han caído abruptamente en muchos países.

Cuadro 3
PENETRACIÓN DE SERVICIOS DE TELEFONÍA FIJA EN
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(porcentajes)

	1999	2000	2001
Argentina	20.1	21.3	21.6
Brasil	14.9	18.2	21.7
Colombia	16.0	17.0	17.1
Chile	20.6	22.1	23.1
México	11.2	12.5	13.5
Perú	6.4	6.7	7.8
Uruguay	27.1	27.8	28.3
Venezuela	10.8	10.5	11.2

Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL)

La mayoría de los problemas actuales del sector encuentran su origen en los largos períodos de operación exclusiva que se otorgaron a los inversionistas extranjeros, que tuvieron el efecto de retardar considerablemente el ingreso de nuevos competidores al segmento de telefonía básica, obstruyéndose la formación de mercados competitivos y de empresas eficientes. Además, en algunos países no se crearon las instituciones reguladoras que demandó el sector después de su apertura ni se elaboraron los marcos legales pertinentes sino hasta después de culminar el proceso de privatización. En esencia, en algunos países se permitió la mutación del monopolio estatal en monopolio privado a cambio de algunas inversiones en la modernización del sector.

Uno de los aspectos más relevantes de la regulación del sector de las telecomunicaciones que la CEPAL ha destacado en sus análisis de las distintas experiencias de reforma tiene que ver con el establecimiento y funcionamiento de las instituciones reguladoras propiamente tales (CEPAL, 2001b). Cada vez se ha hecho más evidente que el hecho de contar con mercados de servicios más competitivos no excluye la necesidad de la regulación, sino más bien que la evolución de los requisitos reguladores produce la necesidad de mejorar y adaptar continuamente las propias entidades reguladoras.

No ha resultado fácil para las entidades reguladoras de los países en desarrollo, en especial los más pequeños, tratar con algunas de las empresas transnacionales más grandes del mundo. En comparación con sus contrapartes de los países desarrollados, estas entidades reguladoras suelen estar mal preparadas para desempeñar sus nuevas tareas de administrar la transición de los monopolios estatales a mercados más competitivos. A diferencia de los países desarrollados, donde la reorganización del sector se produjo una vez que las penetraciones de los servicios básicos había alcanzado una cobertura total tanto de la población como del territorio, las entidades reguladoras de los países en desarrollo tienen que incluir objetivos de universalización en su tarea de reestructuración, que implican implementar una política más dinámica de expansión y desarrollo del sector de las telecomunicaciones.

En otras palabras, las entidades reguladoras de los países en desarrollo, que habitualmente se caracterizan por poseer instituciones más débiles, menos experiencia y recursos más escasos, no sólo deben desempeñar las tareas propias de la regulación, sino que deben ejecutar también las políticas de desarrollo del sector. Al perseguir simultáneamente objetivos de naturaleza tan distinta, las entidades reguladoras pueden quedar atrapadas entre las empresas transnacionales, que intentan mantener rentas monopólicas en la telefonía básica o adquirir ventajas competitivas en la telefonía móvil, por una parte, y sus propios gobiernos, que procuran maximizar la afluencia de inversión extranjera, por la otra.

Algunos países latinoamericanos han tenido la oportunidad de extraer importantes enseñanzas de las privatizaciones realizadas a comienzos de los años noventa. En este sentido,

destaca la experiencia de Brasil, donde sus autoridades nacionales combinaron una estrategia dirigida a obtener un precio elevado para los activos estatales en venta y una política de telecomunicaciones consciente y reflexiva destinada a lograr los objetivos de desarrollo en el sector (Herrera, 1998).²

Esta experiencia aleccionadora ha dado origen a cambios importantes en la situación competitiva y el marco regulador en algunos de los países donde se inició la privatización del sector (Argentina y México) a medida que caducan los períodos de exclusividad. También ha repercutido en otros países de la región. Trinidad y Tabago, y Jamaica, por ejemplo, han decidido acortar el período de operación exclusiva otorgado al proveedor monopólico del servicio telefónico. Además, se han establecido nuevas entidades reguladoras en toda la región: 18 de las 22 entidades reguladoras que operaban en América Latina en 2000 se crearon durante los años noventa (CEPAL, 2001b).

La competencia no ha entrado por igual en los distintos segmentos del mercado. En el de la telefonía local, la privatización del operador dominante ha significado pasar de un monopolio público a otro privado, aunque con el objetivo ulterior de abrir el mercado a la competencia. En el de larga distancia se pudo observar un aumento de la competencia a nivel global que se tradujo en una disminución significativa de los precios. En el segmento de la telefonía móvil, el grado inicial de competencia tendió a ser mayor debido a que no era necesario utilizar las redes de otros operadores.

Además de los efectos diferenciados entre segmentos, los cambios no ocurrieron en la misma forma ni al mismo tiempo en los principales mercados de América Latina.

A comienzos de los años noventa, las autoridades percibieron la privatización de activos públicos como una oportunidad para mejorar la delicada situación económica que se vivía en muchos países de la región. Entre los principales objetivos de las políticas de privatización en el sector de las telecomunicaciones en América Latina, con la excepción de Brasil, no figuraba el de incrementar la competencia, sino más bien el de atraer inversión extranjera directa, restablecer el acceso a los mercados financieros internacionales y modernizar el sector.

En el caso de Chile, pionero en la privatización de las telecomunicaciones en América Latina, si bien en la nueva legislación (1982) no se instituye la condición de monopolio para ningún servicio, en la práctica el mercado funcionó con características de monopolio hasta 1994 en larga distancia, y con una empresa fuertemente dominante en la telefonía local.

De hecho, la concesión de largos períodos de exclusividad a las empresas que participaron en estos procesos iba en contra de todas las recomendaciones en pro de una mayor competencia en el sector. Además, y de manera general, no hubo espacios formales para el análisis de la política y ni siquiera de la reglamentación; la normativa del sector generalmente fue definida por decreto: la legislación y las autoridades regulatorias específicas se establecieron muchas veces con posterioridad a la privatización de los monopolios estatales, y los entes reguladores estaban y siguen estando subordinados al poder ejecutivo (CEPAL, 2001b).

Fue una vez terminado el período de exclusividad que las autoridades se preocuparon de introducir mayor competencia en los distintos segmentos del mercado mediante la promulgación de una nueva ley sobre telecomunicaciones, con la excepción de Brasil. En general, en América Latina

² La privatización del sistema TELEBRAS estuvo presidida por la promulgación en 1997 de la nueva ley de telecomunicaciones. Un aspecto interesante de la nueva política de telecomunicaciones de Brasil fue la decisión de fragmentar al proveedor monopólico de la red telefónica fija (Telebras) en unidades más manejables durante el proceso de privatización. La privatización de los activos estatales se realizó mediante subastas relativamente transparentes. Además, el mercado nacional se segmentó conforme a líneas geográficas, se incluyó tanto la telefonía fija como la móvil en el proceso de privatización y las empresas competidoras se establecieron de inmediato para asegurar un nivel mínimo de competencia en cada área. En el plano regulatorio, las autoridades reguladoras de la competencia nacional (CADE) y sectorial (ANATEL) se establecieron en forma simultánea y coordinada (CEPAL, 2001b).

las políticas tendientes a fortalecer la competencia en el sector de las telecomunicaciones arrojaron resultados mixtos.

A fines de los años noventa, la gran mayoría de los países de la región había privatizado a los operadores dominantes de telecomunicaciones y llegado a la etapa de la apertura del sector a la competencia, aunque con significativas diferencias en cuanto a los caminos recorridos y los resultados obtenidos. En telefonía de larga distancia, por ejemplo, el país pionero, Chile, introdujo el sistema multiportador con 19 operadores en 1994, liberó tarifas en 1998 y redujo los costos de interconexión en 1999. Pudo así lograr mayor competencia y mejores precios a pesar de que dos operadores—Telefónica CTC Chile, de Telefónica España, y ENTEL, de Telecom Italia— todavía controlan dos tercios del tráfico. En México, seis nuevos entrantes consiguieron ganar 25% del mercado de larga distancia, a pesar de las barreras y los altos costos de interconexión impuestos por TELMEX. En Brasil y Argentina, la introducción de mayor competencia es más reciente (1998 y 1999, respectivamente), por lo que resulta todavía prematuro evaluar los resultados (CEPAL, 2001b).

En el campo de la telefonía móvil, las experiencias de América Latina han sido bastante positivas. A principios de la década de 1990 se iniciaron los servicios de Argentina, Brasil, Chile y México. En general, el número de suscriptores experimentó un fuerte crecimiento hasta alcanzar niveles considerables en 2000 (15 millones en Brasil, 7.6 millones en México, 4.4 millones en Argentina y 2.3 millones en Chile (UIT, 2000).

Cuadro 4
PENETRACIÓN DE SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	<i>(porcentaje)</i>		
	1999	2000	2001
Argentina	12,1	16,3	18,6
Brasil	8,9	13,6	16,7
Colombia	4,7	5,3	7,4
Chile	15,0	22,2	34,0
México	7,9	14,2	20,1
Perú	3,3	5,0	5,9
Uruguay	9,5	13,2	15,5
Venezuela	16,0	22,5	26,4

Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (SUBTEL)

Hasta antes de la adjudicación de las licencias PCS y la aplicación de la norma “el que llama paga”, este segmento del mercado quedó mayoritariamente en manos de las empresas nacionales dominantes (TELEBRAS o TELMEX) o de los operadores internacionales que tomaron el control de ellas en los procesos de privatización (Telefónica, de España, y Telecom Italia). No obstante, hacia fines de 1999, dos tercios de los países de la región poseían un mercado de telefonía móvil relativamente competitivo. Con todo, se espera una fase de consolidación regional en el segmento de la telefonía móvil como resultado de la subasta de licencias PCS en Brasil y la llegada a la región de nuevos entrantes con estrategias globalizadoras.

En resumen, se puede decir que, en América Latina, la experiencia de los años noventa ha sido mixta con respecto a la telefonía básica, caso en el que la privatización de la empresa nacional dominante no ha estado exenta de problemas. No obstante, la experiencia en cuanto a telefonía móvil ha sido bastante positiva, sobre todo a partir de la introducción de las licencias PCS. El fortalecimiento de la competencia en ambos segmentos ha tenido mayor éxito cuando existe una ley de telecomunicaciones que establece un sistema regulatorio integrado y que cuenta con la independencia, la capacidad profesional y los recursos financieros necesarios para llevar a cabo su tarea.

III. Principales problemas regulatorios en materia de competencia en la industria de las telecomunicaciones

Actualmente, una de las principales características de la industria de las telecomunicaciones en la mayoría de los países latinoamericanos es una estructura de mercado altamente segmentada en conformidad a las líneas de negocios y productos desarrollados en la década de 1990, lo que permite la participación de un importante número de firmas, principalmente en los segmentos de mercado de más reciente formación. Esta estructura, sin embargo está controlada férreamente y de modo centralizado por conglomerados que mediante empresas filiales, coligadas y de propiedad conjunta (*joint ventures*), operan activamente en cada segmento de mercado. La mayoría de estos conglomerados se constituyó en cada país sobre la base de los monopolios estatales integrados verticalmente que se privatizaron en el primer lustro de los años noventa.

De esta manera, a pesar del impacto desconcentrador que ha tenido la progresiva disminución de las economías de escala por efecto de la incorporación creciente de nuevas tecnologías y de la disminución de los costos medios de la actividad –factores que contribuyen a disminuir las barreras a la entrada y a desarrollar condiciones más efectivas de competencia–, en la mayoría de los países de la región el anterior monopolio estatal ha sido sustituido por una empresa privada fuertemente dominante en los segmentos tradicionales del negocio.

Esta empresa se ha constituido bajo la modalidad de *holding*, que le permite diversificar sus actividades de acuerdo a la segmentación que registra el mercado de la industria de telecomunicaciones, mediante la creación de filiales y empresas coligadas. Esta modalidad de organización empresarial le permite a la empresa, constituida originalmente como monopolio estatal verticalmente integrado, controlar a través de las filiales y empresas coligadas la mayoría de los mercados de la industria, obteniendo por esta vía las denominadas ganancias de conglomeración.

La organización de los conglomerados conforme a las líneas de negocios que las principales empresas de telecomunicaciones han implementado en cada país de la región sugiere que el éxito empresarial está crecientemente vinculado a la generación de economías de ámbito sobre la base de la complementariedad de negocios que no necesariamente se integran vertical u horizontalmente en el *holding* principal del conglomerado local. En algunos casos, varias de las filiales y empresas coligadas de una empresa transnacional de telecomunicaciones son dependientes de estructuras conglomerales formalmente independientes del *holding* local.

Otro aspecto que ha resultado crucial en el posicionamiento de algunas empresas de telecomunicaciones en la región latinoamericana es la redefinición del tamaño óptimo del conglomerado para los efectos de generar nuevas economías de escala, amenazadas las anteriores por el desarrollo de las nuevas tecnologías y productos.

En este sentido, la búsqueda de nuevos tamaños óptimos ha inducido un fuerte proceso de internacionalización de las empresas dominantes del sector en la mayoría de los países de la región, que por esta vía buscan evitar su marginación del proceso de innovación tecnológica y de desarrollo de nuevos negocios. A su vez, las empresas de telecomunicaciones que se transformaron progresivamente en empresas transnacionales generaron nuevas economías de escala a partir de la absorción más rápida de las cuantiosas inversiones que han debido realizar en la creación, adaptación y difusión de nuevas tecnologías durante los años noventa.

La cuantía de estas inversiones y la posibilidad de su absorción más rápida, en virtud de la diversificación territorial en numerosos países de los activos controlados por los *holdings* internacionales que operan en la región, constituyen nuevas barreras a la entrada de competidores potenciales a la industria de telecomunicaciones respectiva y, por tanto, obstáculos adicionales a la competencia en cada mercado local.

Las ganancias de competitividad que han desarrollado algunas empresas del sector a partir de las economías de ámbito y de escala que obtienen de la diversificación de las áreas de negocios complementarios y de su correspondiente filialización, así como de su expansión internacional, se agregan a las ganancias de competitividad que se generan por la vía de la disponibilidad de recursos de capital y de la innovación técnica y el acceso a las nuevas tecnologías que se desarrollan cada vez más vertiginosamente en las áreas de las telecomunicaciones y de la información.

En este escenario de nuevas economías de escala y tamaños óptimos de eficiencia en la industria de las telecomunicaciones —ahora definido sobre la base de escalas internacionales de producción—, y que asimismo se caracteriza por la notable velocidad del cambio tecnológico, la ampliación y diversificación de la oferta de servicios de telecomunicación, la generación de economías de ámbito, la internacionalización de las firmas dominantes y la formación de conglomerados locales dirigidos por empresas organizadas como *holdings* internacionales, los marcos regulatorios tienden a desfase respecto de las formas concretas que adopta el desarrollo de esta industria. La razón principal de este desfase parece radicar en el hecho de abordar los problemas regulatorios en el marco del mercado local, acotados con frecuencia a la fijación de tarifas y de cargos de acceso y a la búsqueda de solución de los conflictos de competencia que se

suscitan por la incorporación de nuevos actores a mercados que iniciaron su apertura y la defensa que hace el conglomerado dominante de su posición de mercado.

La inadecuación de la institucionalidad regulatoria, así como de los marcos legales correspondientes, respecto del objeto de la regulación, se explican en gran medida por los objetivos perseguidos por la autoridad a comienzos de los años noventa, cuando se privatizaron las principales empresas de telecomunicaciones de la región. Las prioridades de esa época fueron maximizar el valor de la privatización de activos estatales y/o los montos de inversión necesarios para la modernización del sector. Escasamente la promoción de la competencia en los principales segmentos de mercado de esta industria fue definida como objetivo de la política pública. En la mayoría de los países, los compradores gozaron, por tanto, de largos períodos de exclusividad durante los cuales mantuvieron las rentas monopólicas de telefonía básica a cambio de inversiones en la expansión de las redes nacionales.

En general, la falta de una visión del desarrollo de las telecomunicaciones, la escasa experiencia de las autoridades nacionales, la inexistencia de una ley sobre telecomunicaciones que estableciera un marco normativo y la ausencia de instituciones regulatorias independientes contribuyeron a que se alcanzaran resultados relativamente pobres en la liberación efectiva de los mercados del sector.

Cabe hacer notar, sin embargo, que aun en el caso de los países de la región que privatizaron el monopolio estatal integrado y abrieron parcial o totalmente la industria de las telecomunicaciones a la participación de agentes económicos privados –adecuando incluso el marco regulatorio a la nueva situación–, la posición de la firma dominante en el segmento de telefonía local constituye un elemento crucial de la explicación acerca de la evolución de la organización industrial del sector post-privatización, ya que las firmas operadoras que ingresaron más tarde al mercado necesitan hacer uso de la red de acceso al usuario final, en poder de la empresa dominante, para proveer sus servicios.

De esta manera, el carácter monopólico que tuvo en su origen el conglomerado que domina la red principal de acceso al usuario final, establece una sólida base para el desarrollo de conductas contrarias a la competencia, incluso en los mercados en que las restricciones legales fueron eliminadas completamente.

En el contexto descrito, la fijación de tarifas juega un rol crucial en términos del entorno que se crea para la empresa dominante y, por lo tanto, en términos de los incentivos o desincentivos para que dicha empresa lleve a cabo conductas atentatorias contra la libre competencia.

En la industria de las telecomunicaciones, las firmas dominantes persiguen en general tres objetivos en sus estrategias anticompetitivas, que la mayoría de las veces se traducen en conductas atentatorias contra la libre competencia: mantener su poder de mercado en la red de acceso al usuario final, maximizar sus utilidades abusando de su condición dominante y generar barreras al ingreso de nuevos competidores. En primer lugar, la empresa dominante intenta mantener su poder de mercado debido a las ventajas comerciales asociadas a esta posición y a la posibilidad de limitar la penetración de los mercados de potenciales competidores en el marco de la disputa por el posicionamiento regional. En segundo lugar, busca maximizar utilidades sobre la base de su condición de empresa dominante en el mercado y del control de la red de acceso al usuario final, cuyo uso es requerido por los demás competidores. Por último, intenta generar y fortalecer barreras a la entrada de nuevos competidores, con el objetivo de debilitar la condición económica global de los otros *holdings* internacionales.

La búsqueda de los objetivos estratégicos consignados se traduce en un conjunto de conductas específicas atentatorias contra la libre competencia, entre las cuales destacan por su importancia las adquisiciones de competidores más débiles y posterior fusión, la fijación de precios

predatorios, la discriminación en interconexiones, la aplicación de subsidios cruzados entre empresas del conglomerado dominante, el empaquetamiento de servicios, la sobreestimación de costos de servicios con tarifas reguladas y la generación de barreras a la entrada.

Se colige del análisis precedente que la acción reguladora del Estado en materia de competencia en el sector de las telecomunicaciones no se puede limitar a la fijación de tarifas en los segmentos de mercado que se requiera, o de cargos de acceso, debiendo asumir también un rol crucial para desincentivar el surgimiento de las conductas mencionadas y promover condiciones efectivas de competencia.

A. Defensa o fortalecimiento del poder de mercado de la firma dominante

La conservación o aumento del poder de mercado en la red de acceso al usuario final por parte de la empresa dominante en la telefónica fija constituye un objetivo primordial de su estrategia de mercado debido a que las redes alámbricas siguen constituyendo la forma básica en que se conectan los usuarios al sistema, a pesar de la introducción de tecnologías alternativas de acceso directo al usuario final.

En los últimos años, en el marco del proceso de modernización del sector en la mayoría de los países de la región, estas redes han sido configuradas haciendo uso de la fibra óptica como medio de transmisión, lo que ha venido a transformar la naturaleza de la antigua empresa de telefonía, hoy convertida en empresa de telecomunicaciones. El progresivo reemplazo del cable multipar de cobre por la fibra óptica multiplicó extraordinariamente la capacidad de transmisión de las empresas operadoras de telefonía fija, permitiéndoles ampliar sus posibilidades de negocios a la transmisión de datos e imágenes, además de voces, lo que dio lugar a su penetración en mercados que hasta entonces habían sido independientes de la actividad telefónica.

La posibilidad de combinar la red de fibra óptica con cable coaxial, que se emplea para la provisión de televisión por cable, ha inducido también inversiones de cierta importancia en esta actividad por parte de la empresa dominante en telefonía fija, que busca integrarse verticalmente con la proveedora de televisión por cable e impedir que ésta se incorpore al mercado de la telefonía fija.

El desarrollo de tecnologías inalámbricas también ha incidido en las políticas de expansión de las empresas dominantes de telefonía fija, que han visto crecer con espectacularidad el segmento de la telefonía móvil. Aunque esta última, en la mayoría de los casos, no es todavía una alternativa de sustitución de la telefonía fija, sino, más bien, un producto complementario, las empresas de telefonía fija se han visto afectadas parcialmente en segmentos tales como la telefonía de larga distancia nacional y los servicios de teléfonos públicos. La amenaza potencial que encierra la telefonía móvil ha llevado a las empresas de telefonía fija a incursionar también en el mercado de la primera.

1) Adquisiciones y fusiones

Las adquisiciones de competidores menores y posterior fusión o absorción es, con toda seguridad, el mecanismo de concentración de poder de mercado más tradicional, impactando directamente sobre los niveles de competencia en cada segmento de la industria. En algunos casos el objetivo buscado puede ser completar el área de cobertura de la empresa dominante hacia nuevos segmentos territoriales de mercado o nuevas líneas de negocios; asimismo, el objetivo puede ser contener la expansión de un tercero que no es posible de absorber. En todos los casos se produce una mayor concentración de mercado y, por tanto, condiciones más restringidas de competencia.

Cuando la amenaza para la empresa dominante de telefonía fija proviene de la expansión de las redes de televisión por cable, es factible que la empresa de telefonía fija siga en primera instancia una estrategia de adquisiciones de empresas pequeñas que provean televisión por cable, en que las redes adquiridas tengan una mínima superposición. Posteriormente, en la medida en que se posicionen grandes redes no superpuestas, encareciéndose una estrategia de competencia directa, es posible que la empresa telefónica dominante establezca una política orientada a la fusión de su filial de TV cable con uno de los actores relevantes en ese segmento, con el propósito de mantener su posición dominante en la red de acceso del usuario final.

2) Precios predatorios

La fijación de precios por debajo de los costos marginales durante un período prolongado constituye otro de los mecanismos de concentración del poder de mercado en la medida que provoca la salida de los competidores más débiles y de aquellos que todavía no han alcanzado el punto de equilibrio en su nivel de producción. Asimismo, la fijación de precios predatorios desalienta el ingreso de nuevos competidores a la industria, lo que también contribuye a fortalecer el poder de mercado de la empresa dominante y a debilitar la condición de competencia del mercado de la industria o de algunos de sus segmentos.

Cuando la amenaza al poder sobre el poder de mercado del conglomerado dominante proviene del desarrollo de una forma de acceso inalámbrica que pudiera ser relevante en el largo plazo (en la medida en que aumente significativamente el número de suscriptores y sus costos se hagan más competitivos), la empresa dominante en el segmento de la telefonía fija puede intentar contraer fuertemente los precios en el nuevo mercado, que en general se caracteriza por mayores niveles de competencia y una regulación menos estricta. El objetivo final de esta estrategia es impedir la consolidación de firmas entrantes que en el futuro pudieran competir con la firma dominante en telefonía fija. Este tipo de políticas tienen como efecto adicional el aumento del riesgo comercial de los potenciales entrantes, lo que se traduce en mayores costos financieros y barreras adicionales a la entrada de nuevos competidores.

En los resultados consolidados del conglomerado dominante, la pérdida registrada por la empresa filial o relacionada de telefonía móvil se ve compensada por la ganancia estratégica que obtiene el conglomerado por el debilitamiento de los potenciales competidores en el segmento de la telefonía móvil, lo que puede estar asociado además a la eliminación o atraso en la entrada de potenciales competidores en el mercado de telefonía local (o la consolidación de empresas proveedoras de futuros sustitutos cercanos a dicha telefonía).

Este mecanismo puede ser muy eficaz para eliminar competidores, sin que necesariamente se produzcan pérdidas para el conglomerado dominante. La “guerra de precios” que puede provocar la fijación de precios predatorios aumentan la demanda de tales servicios (cuya magnitud depende la elasticidad—precio), lo que genera un incremento en los accesos a la red por las compañías móviles. Esto aumenta las ventas y utilidades del conglomerado dominante en el segmento de telefonía fija, más aún si los cargos de acceso no han sido fijados a costo directo.

Si la amenaza al conglomerado dominante proviene de la presencia de nuevos entrantes en el mercado telefónico local, que usan la tecnología tradicional (cable multipar de cobre en la última milla), la firma dominante puede definir una estrategia de precios predatorios en dicho mercado. De acuerdo con algunos análisis empíricos, esa política de precios puede definirse aún en el contexto en que la estructura de costos operacionales fuese simétrica entre la firma dominante y los potenciales entrantes (San Martín y Fuentes, 2000). En este caso, los precios predatorios podrían ser un instrumento de exclusión si la firma dominante puede acceder al mercado financiero a tasas de interés menores que el competidor potencial, debido al menor riesgo comercial que enfrenta o a algún tipo de relación financiera con entidades bancarias (alianzas estratégicas, empresas filiales de

propiedad conjunta, intercambio de directores, propiedad cruzada de paquetes accionarios, entre otros).

Adicionalmente, el tamaño de escala del conglomerado dominante o sus ventajas de aprendizaje pueden significar un costo unitario de producción relativamente menor que el de los entrantes. En este caso, la fijación de un precio que permita cubrir marginalmente los costos propios puede conducir a desalentar la entrada de nuevos competidores. Si bien esto no es un precio predatorio en sentido estricto –fijado por debajo del costo marginal–, puede ser considerado una forma de conducta estratégica que impide la entrada de potenciales competidores, cuya escala de producción aún no alcanza el tamaño suficiente.³

3) Discriminación en las interconexiones

Otro mecanismo empleado por la empresa dominante y controladora de la red de acceso al usuario final para defender su posición de mercado es generar una interconexión de menor calidad a las comunicaciones originadas en las firmas no relacionadas con la empresa dominante, siendo ésta una práctica difícil de detectar por la autoridad regulatoria. En general existen muchas formas de discriminación en los servicios de interconexión, que no se relacionan con su precio. Una discriminación de este tipo impide a los competidores proveer servicios de igual calidad a los consumidores finales, impidiendo una real competencia en el mercado. Esta discriminación se puede materializar mediante el uso de controles tecnológicos de la red, el establecimiento de impedimentos formales y la ocurrencia de atrasos en el establecimiento de las interconexiones solicitadas por las empresas de la competencia.⁴

4) Subsidios cruzados

El subsidio cruzado es el instrumento empleado por el conglomerado dominante para favorecer el desarrollo de una empresa filial sobre la base de una estructura artificial de costos y niveles de eficiencia. Aunque en algunas ocasiones este instrumento puede ser utilizado para afianzar la posición de una empresa que aún no ha alcanzado un volumen adecuado de producción o de ventas, en otras oportunidades puede ser empleado también para transferir rentabilidades conforme a los niveles de participación accionaria que el grupo de control mantenga sobre las empresas involucradas en la aplicación del mecanismo.

Independientemente de los objetivos que el conglomerado pretende alcanzar mediante el entrecruzamiento de los subsidios, su impacto sobre la competencia es obstruir el crecimiento de las firmas competidoras.

En la industria de las telecomunicaciones, los subsidios cruzados pueden ser aplicados a través de dos mecanismos básicos: la transferencia de recursos hacia una empresa relacionada con el conglomerado dominante mediante la venta de insumos a precios subvalorados, o la subimputación de costos por el uso de elementos de la red, transfiriendo parte de la renta monopólica obtenida por sus cargos de acceso a la filial. De esta forma, la empresa filial puede cobrar menos que sus competidores por la provisión de sus servicios, penetrando con mayor agresividad el mercado y desplazando, de este modo, a sus competidores. Esta práctica no implica pérdidas para el conglomerado dominante, si el subsidio a la filial de telefonía móvil se financia aumentando indebidamente el costo de la telefonía local en el proceso de fijación de tarifas (San Martín y Fuentes, 2000).

³ San Martín y Fuentes (2000) señalan que la fijación de tarifas mínimas para ciertos servicios considerados estratégicos pudiera ser una prevención a las prácticas de *dumping* basadas en problemas de escala de producción, normalmente difíciles de identificar por los organismos regulatorios. Esta misma medida podría adoptarse en el caso de los precios predatorios.

⁴ San Martín y Fuentes (2000) proponen, al respecto, que se asuma que la exigencia de claros estándares de calidad en la fijación tarifaria contribuye a desincentivar este tipo de discriminación.

5) Empaquetamiento de servicios

El empaquetamiento de servicios como práctica anticompetitiva se produce cuando una firma vende conjuntamente dos o más servicios en condiciones no imitables por sus competidores. En este contexto, a diferencia de las ventas atadas, la oferta de paquetes de servicio no es mandatoria para los consumidores, que pueden comprar por separado cada servicio incluido en el paquete.

Para los efectos de mantener o aumentar el poder de mercado en la red de acceso al usuario final, el conglomerado dominante puede intentar incrementar sus ventas empaquetando la venta del servicio telefónico básico (servicio regulado) con otros servicios de telecomunicaciones que no son objeto de regulación y que complementan el servicio telefónico básico, por un precio total no imitable por sus competidores. Mediante este mecanismo, el conglomerado dominante desplaza del mercado a sus competidores y traslada su posición dominante alcanzada en la telefonía básica al mercado de los servicios que no están regulados.

En este caso, no es necesario que el precio ofertado por el paquete de servicios sea inferior al costo de producción. Entre otras causas, esto obedece a que el cargo de acceso a la red telefónica local no haya sido tarifado a costo directo. Adicionalmente, es posible que las empresas de la competencia no puedan generar una oferta análoga, ya que la empresa dominante no ofrece la contratación de servicio local para su reventa junto a los demás servicios que los competidores proveen.

Los subsidios aplicados en la provisión de servicios de transmisión y/o conmutación por el conglomerado dominante a favor de filiales proveedoras de otros servicios de telecomunicaciones también propician la oferta de un paquete a precios no imitables por las empresas de la competencia. Al empaquetar ambos servicios, el conglomerado dominante puede cobrar un precio menor que sus competidores.

Frente a una amenaza de nuevos entrantes en el mercado de telefonía local, el conglomerado dominante también puede usar el empaquetamiento de productos para discriminar entre consumidores que pertenecen a una misma área tarifaria, de modo de generar un “descreme” del mercado. Con este propósito, el conglomerado dominante define un paquete de productos de naturaleza complementaria (que incluye servicios regulados y no regulados) para los consumidores con mayor demanda de una determinada área de servicio, de modo que el precio de dicho paquete no sea imitable por parte de los competidores y sea más bajo que el pagado por el resto de los consumidores en la misma área tarifaria si éstos compraran los mismos servicios en forma separada.

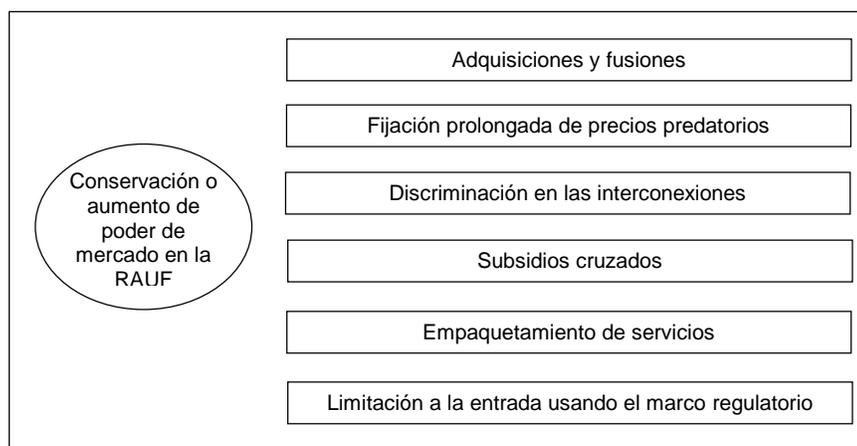
6) Limitación a la entrada

Algunas empresas dominantes defienden su posición de mercado haciendo uso de los marcos legales de regulación para retrasar el mayor tiempo posible u obstaculizar definitivamente el ingreso de nuevos competidores a su mercado de interés.

El análisis de algunas experiencias en países de la región permitió constatar que, en el caso de la industria de telecomunicaciones, este mecanismo ha sido empleado cuando la empresa dominante o un oligopolio ha sentido amenazada su participación de mercado en la red de acceso al usuario final por la expansión de empresas que introducen nuevas tecnologías. Con el propósito de defender su posición, las empresas que sienten amenazadas su posición buscan mecanismos para retrasar el establecimiento de las normas técnicas requeridas. Asimismo, intentan sobrecargar o monopolizar el uso de bienes de públicos necesarios para la transmisión, como los postes de alumbrado eléctrico o los ductos subterráneos. También se ha dado el caso de sobrecarga de la entidad reguladora que ha provocado el conglomerado dominante con el propósito de retrasar la entrada de potenciales competidores.

Gráfico 1

CONFLICTOS REGULATORIOS ASOCIADOS A LA CONSERVACIÓN O AUMENTO DEL PODER DE MERCADO



Fuente: Elaboración propia

B. Maximización de utilidades de la firma dominante vía la segmentación del mercado

La maximización de utilidades sobre la base de su condición de empresa dominante en el mercado y del control de la red de acceso al usuario final, cuyo uso es requerido por los demás competidores, es el segundo objetivo estratégico que orienta las prácticas contrarias a la competencia que el conglomerado dominante desarrolla en los segmentos no regulados de la industria de las telecomunicaciones. Para algunos autores (v.gr. San Martín y Fuentes), tales segmentos constituyen una fuente de generación de renta monopólica desde la perspectiva del monopolio.

Asimismo, la sobreestimación de los costos de producción de los servicios regulados en los procesos de fijación de tarifas también representan una forma directa de maximizar utilidades por parte del conglomerado dominante.

1. Desplazamiento de la demanda

Un primer mecanismo empleado por el conglomerado dominante para maximizar sus utilidades consolidadas es desplazar la demanda hacia arriba. Dada la organización industrial del sector y sus características tecnológicas, cualquier baja en los precios a público de productos y servicios que requieran insumos de la compañía telefónica local o involucren la utilización del servicio telefónico local por los usuarios implica un aumento de la demanda que se traduce en mayores ventas e ingresos para el conglomerado dominante.

Así, por ejemplo, una caída en los precios de la telefonía de larga distancia implica un aumento de la demanda y, por tanto, un incremento de los ingresos percibidos por la firma dominante en el segmento de la telefonía local por concepto de cargos de acceso. De modo análogo, una disminución en los precios a público de los servicios complementarios o de Internet provoca un aumento en la demanda, lo que conduce a mayores ventas del conglomerado dominante por el mayor uso del servicio de telefonía local.

Ciertamente, la posibilidad de que una baja en el precio a público de parte de la filial del conglomerado dominante induzca una caída general en los precios en los mercados no regulados implica que la participación del *holding* (a través de sus filiales) en los mercados mencionados es significativa.

La situación descrita genera claros incentivos al conglomerado dominante para establecer políticas de precios predatorios en los mercados mencionados, ya que las eventuales pérdidas de las firmas filiales son compensadas suficientemente por dos vías. Por un lado, aumentan las ventas de la compañía de telefonía local debido a la mayor demanda por insumos por parte de las demás compañías o por el mayor consumo de los usuarios finales. Por otra parte, se impide la consolidación de potenciales competidores en la provisión de múltiples servicios.

El incentivo para establecer el tipo de prácticas descritas se ve incrementado en la medida en que las tarifas de los servicios de acceso o de uso de la red local para proveer servicios complementarios o Internet no hayan sido establecidas a costo directo. Teóricamente, incluso si las mencionadas tarifas se establecieran a costo directo, podrían existir incentivos para llegar a cabo conductas como las descritas, si las economías de escala del monopolio integrado son significativas y las demandas de los servicios cuyos precios bajan son relativamente elásticas.

2. Empaquetamiento de servicios

El empaquetamiento de servicios también puede transformarse en una conducta atentatoria contra la competencia cuando la calidad del servicio no puede ser igualada por las empresas de la competencia en virtud de conductas discriminatorias de la empresa telefónica local, aunque aquéllas puedan igualar el precio. Por ejemplo, la empresa telefónica local puede obtener ventajas competitivas desarrollando conductas discriminatorias en la provisión de equipos terminales o en la instalación telefónica interior, servicios que pueden ser provistos por otras empresas aunque la línea telefónica haya sido comprada a la operadora dominante.

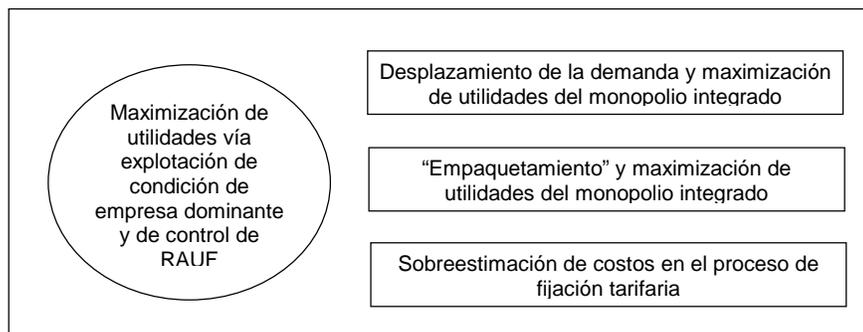
En este caso, la práctica discriminatoria puede tener distintas formas, que corresponden a la creación artificial de dificultades en la conexión de los equipos terminales o en instalación telefónica interior, o bien, a la precaria disposición para su superación. El objetivo probable es estimular la natural aversión al riesgo de los consumidores, que tenderán a preferir comprar a la operadora dominante la línea telefónica y todos los elementos adicionales requeridos, aun cuando el precio pudiese ser marginalmente mayor respecto al cobrado por los otros proveedores.

3. Sobreestimación de costos

En el proceso de fijación tarifaria de los servicios provistos por la compañía telefónica local, esta firma puede imputar costos por la provisión de otros servicios no regulados, a los costos asociados a la provisión de los servicios regulados, o directamente sobredimensionar los costos de proveer los servicios regulados. A través de este mecanismo, se encarecen los servicios regulados provistos por la compañía telefónica local, lo que desfavorece a las otras empresas que requieren de insumos de dicha firma (accesos, medición, facturación y cobranza, entre otros) y a los consumidores que enfrentarán precios mayores por los servicios provistos por la compañía de telefonía local dominante y por los servicios que proveen otras empresas que hayan pagado un precio mayor por los insumos requeridos. En la medida que se produzca este fenómeno y que las tarifas de los servicios regulados no reflejen sus costos directos, la compañía telefónica local dominante tendrá una doble ganancia. Por un lado, generará una renta sobrenormal por la venta de sus servicios regulados, y por otro, tendrá una ganancia estratégica al disminuir la rentabilidad de sus competidores, manteniendo o fortaleciendo así su poder de mercado.

Gráfico 2

CONFLICTOS REGULATORIOS ASOCIADOS A LA MAXIMIZACIÓN DE UTILIDADES DEL CONGLOMERADO DOMINANTE



Fuente: Elaboración propia

C. Barreras a la entrada

Conceptualmente las barreras a la entrada en los mercados pueden provenir de dos fuentes: condiciones estructurales, tales como muy significativas economías de escala o asimetrías en los costos o barreras legales establecidas como patentes o concesiones exclusivas; y conductas estratégicas de las firmas asociadas a amenazas de guerra de precios o de sobreinversión (Tirole, 1992). A pesar de que pueden existir en algún grado condiciones estructurales asimétricas, la evidencia empírica muestra que existen condiciones para la generación de competencia en el mercado.

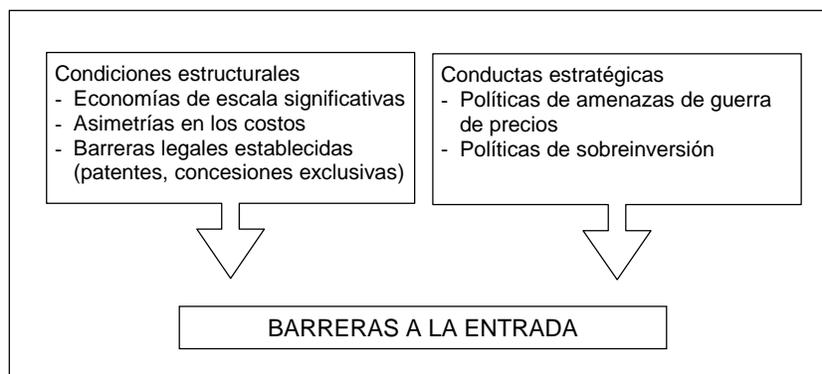
Respecto a las conductas de tipo estratégico, es evidente que una firma integrada verticalmente en la industria de las telecomunicaciones tiene importantes incentivos para obstaculizar la entrada de potenciales competidores. En este contexto, si el sistema regulatorio no está diseñado para impedir las prácticas contrarias a la libre competencia, los potenciales entrantes enfrentan un riesgo no comercial mayor que la firma existente en el mercado, lo cual puede significar un mayor costo de financiamiento debido al mayor riesgo que enfrenta la firma solicitante.

En este contexto, la amenaza de deprimir los mercados emergentes a través de las prácticas descritas constituye una amenaza creíble que desincentiva el ingreso de nuevos competidores, e incluso, puede llevar a la salida del mercado a empresas cuyo acceso al crédito se dificulte.

En otras palabras, existe una amenaza latente de remonopolización de emergentes mercados competitivos, en la medida que el sistema regulatorio no sea eficaz. Asimismo, esta amenaza puede llevar a una situación no competitiva en que la firma dominante permite la presencia de firmas pequeñas, con nichos de mercado muy específicos que no amenacen su poder de mercado en términos globales. Esto es lo que en la literatura económica se denomina “acomodación” no competitiva a la entrada.

Gráfico 3

**CONFLICTOS REGULATORIOS ASOCIADOS A LAS BARRERAS A LA ENTRADA
DERIVADAS DE CONDICIONES ESTRUCTURALES Y CONDUCTAS
ESTRATÉGICAS DEL CONGLOMERADO DOMINANTE**



Fuente: Elaboración propia

D. Los nuevos desafíos de la gestión pública en el sector de las telecomunicaciones

La rápida propagación de conductas atentatorias contra la libre competencia –en particular, por las empresas de telecomunicaciones que se constituyeron en conglomerados dominantes en los mercados que se abrieron a la participación de agentes privados- ha generado un escenario en la industria de telecomunicaciones de América Latina que tiende a alejarse de manera sustantiva de los propósitos iniciales de las reformas aplicadas en el sector en la mayoría de los países de la región. Como se recordará, el objetivo primordial de las reformas puestas en marcha era impulsar la competencia en el sector y desconcentrar la industria, de manera de introducir criterios de eficiencia económica en la explotación de las telecomunicaciones por la vía de la maximización del excedente de los productores que debían operar en condición de competencia. Esto implicaba que los precios de los servicios de telecomunicaciones provistos adoptarían una forma racional en conformidad a las condiciones existentes en el mercado, poniéndose término a las distorsiones que se producían en mayor o menor medida según el monto de los subsidios aplicados en la fijación de tarifas de las empresas estatales integradas verticalmente, especialmente en la telefonía local, y por efecto de la exclusión de los costos de ciertas externalidades. Por otra parte, la mayor competencia aumentaría la inversión en el sector y ampliaría significativamente la oferta de servicios de telecomunicaciones, lo que contribuiría a modernizar el sector mediante la incorporación de las nuevas tecnologías en desarrollo.

En este contexto, con el correr de los años han ido emergiendo importantes desafíos de gestión pública en el ámbito de las telecomunicaciones, que en gran medida dicen relación con los problemas provocados por las numerosas distorsiones registradas en el funcionamiento de los mercados, alterándose en mayor o menor grado las condiciones de competencia en cada segmento de la industria de telecomunicaciones de los distintos países.

El primer desafío que las autoridades sectoriales deben enfrentar es la fuerte concentración que se ha ido generado en la oferta regional de servicios de telecomunicaciones, en empresas que se orientan por estrategias globales, situación que no está contemplada en los marcos legales regulatorios. En particular, dos aspectos destacan por su especial relevancia: por una parte, la amplificación de conductas no competitivas al nivel regional y la generación de utilidades extraordinarias obtenidas sobre la base de abusos de posiciones dominante y la exclusión ilegítima de

competidores; por otra parte, la estrecha relación de algunas de las principales empresas del sector con grupos financieros altamente expuestos en mercados bursátiles que se han caracterizado en los últimos años por una gran inestabilidad, lo que podría comprometer el desarrollo del sector y su modernización en los países que constituyen los mercados objetivos de operación de estas empresas, aun en el caso de que las filiales que operan en tales mercados mantengan sus cifras en azul.

Un segundo desafío que las autoridades sectoriales deberán abordar es la construcción de mercados en condición de verdadera competencia, especialmente en aquellos países en que se estimó necesario garantizarle durante un determinado período la conservación de las condiciones monopólicas de operación a las empresas que se adjudicaron el control del monopolio estatal que se privatizó. En particular, esto significa que las autoridades deberán poner en práctica un conjunto de medidas orientadas a: 1) transparentar la toma de cesiones en materia de consumo y de inversión; 2) eliminar las barreras legales de entrada al sector que subsistan y revisar la concesión de algunos derechos que pudieran constituirse en obstáculos para el ejercicio efectivo de la competencia; 3) poner término a las situaciones de integración vertical y horizontal de la industria; y 4) conforme a la legislación existente en cada país, tipificar y disponer la sanción ejemplar de las conductas no competitivas, especialmente las que se relacionan con la suscripción de acuerdos de precios y de cuotas de mercado, la aplicación de subsidios cruzados, la fijación de precios predatorios y la confección de ofertas discriminatorias.

Otros desafíos que las autoridades sectoriales deben abordar asimismo se relacionan con la irrupción de algunos aspectos de gran relevancia para el desarrollo futuro de la actividad en virtud de las amplias posibilidades que se generan en esta industria por la innovación tecnológica y la diversificación de la oferta integrada de nuevos servicios, tales como la mayor sofisticación de la demanda y la integración de los sistemas de telecomunicaciones a nivel regional, aspectos respecto de los cuales los marcos regulatorios actualmente en vigor en la mayoría de los países de la región son claramente insuficientes. Esto implica que los países deberán hacer esfuerzos significativos que se orienten al fortalecimiento de los marcos reguladores, modernizando el marco legal y su estructura institucional.

Finalmente, las autoridades sectoriales deben enfrentar el desafío de cautelar los derechos de los usuarios contenidos en la legislación internacional sobre protección de los derechos del consumidor y que en algunos países de la región (v.gr., Chile) están expresamente excluidos del cuerpo normativo general de los actos de consumo (Ley 19.494, *Normas de Protección del Derecho del Consumidor*) en virtud de su carácter supletorio. De acuerdo con ello, el cuerpo legal que norma específicamente los actos de los agentes privados y públicos que interactúan en el sector de las telecomunicaciones debe garantizar el derecho a la libre elección; a la información veraz y oportuna; a la no discriminación; a la seguridad en el consumo; la protección de la salud y del medio ambiente; a la reparación y a la indemnización; a la educación para un consumo responsable; y a la calidad de los productos y servicios provistos.

IV. La tipificación de las conductas anticompetitivas

Un primer objetivo del cuerpo jurídico destinado a reglamentar la competencia debe ser establecer con precisión las conductas de los agentes económicos que serán objeto de regulación. En primer lugar, debe definirse los agentes económicos que serán objeto de regulación en materia de competencia. Al respecto se propone que se instituya que la libre competencia se refiera a todas las actividades económicas de carácter interno y a las de operaciones o actos contrarios a que se ejecuten o celebren fuera del país, en cuanto el atentado produzca sus efectos como tal en el mercado nacional.

En la perspectiva trazada, la ley debe aplicarse a toda persona natural o jurídica, persiga o no fines de lucro, sociedad de personas o de capital, sociedad de hecho u otras asociaciones, o cualquiera combinación de las mismas, sea cual fuere el modo de su creación, control o propiedad, privada o pública, que se dedique a actividades económicas, incluidas sus sucursales, filiales, coligadas, sociedades relacionadas u otras entidades directa o indirectamente controladas por ella. Asimismo, las normas legales pertinentes deben aplicarse a las personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras, cuyos actos produzcan efectos en el mercado nacional, sobre la base de los principios de no discriminación, transparencia y eficiencia económica.

También debe explicitarse que la ley se hará extensiva en su aplicación a los órganos de la Administración del Estado, que en el ejercicio de sus atribuciones entorpezcan o restrinjan indebidamente la libre competencia en las actividades económicas, con excepción del organismo contralor general y del banco central respectivo.

Un segundo aspecto central del cuerpo legal que proteja la competencia debe ser la tipificación de las conductas anticompetitivas. En concordancia con la legislación de los países miembros de la Unión Europea —que poseen uno de los cuerpos jurídicos más modernos sobre esta materia— se propone definir como conductas anticompetitivas o atentatorias contra la libre competencia en las actividades económicas los actos o conductas de las personas naturales o jurídicas y demás asociaciones y entidades ya mencionadas que impidan o limiten el acceso a los mercados, restrinjan indebidamente, de cualquier otro modo, la libre disposición y circulación de los bienes, cometan abusos de posición dominante o monopólica, o entorpezcan o distorsionen en cualquier forma la libre competencia en el ejercicio de dichas actividades.

En particular, sin que la enumeración que sigue sea taxativa y sólo con el propósito de ejemplificar, debe considerarse atentados contra la libre competencia los actos o conductas de:

1. Las personas que se concierten para:
 - a) Fijar los precios de bienes o servicios a los que cada una deba venderlos o prestarlos a terceros, o pagarlos a terceros;
 - b) Asignar cuotas de los mercados definidos territorialmente o por segmentos de productos o de clientes;
 - c) Asignar participaciones porcentuales de las ventas, la producción o de las compras en el ejercicio de una actividad;
 - d) Presentarse a propuestas o licitaciones públicas o privadas en forma coludida, esto es, arreglando entre ellas precios reales o simulados, partidas verídicas o falseadas, o engañando de otro modo semejante a quien deba decidir la licitación o propuesta para que la adjudique a uno o más de los coludidos;
 - e) Negarse arbitrariamente a negociar con terceros.
2. Las personas que, por sí mismas o actuando conjuntamente con otras, acuerden impedir o limitar el acceso a los mercados o restrinjan la disposición de los bienes:
 - a) Mediante la fijación de precios por debajo del costo medio mínimo de producción, o bajo los precios de adquisición de un producto, con el objeto de eliminarlos del respectivo mercado; o cualesquiera otras conductas de precios predatorios ejecutadas para obtener beneficios futuros en un mercado, incluida la venta a pérdida de bienes y servicios por un tiempo prolongado más allá del que corresponda a situaciones de promoción o de liquidación de existencias;
 - b) Mediante la discriminación injustificada de los precios o su forma de pago, así como de las modalidades o condiciones para el suministro o la compra de bienes o servicios, inclusive mediante políticas de fijación de precios en las transacciones entre empresas relacionadas, localizadas o no en el país, que sobrefacturen o subfacturen los bienes o servicios comprados o suministrados, en comparación con los precios fijados para las transacciones similares o comparables que se realicen entre empresas no relacionadas;
 - c) Mediante la fijación de los precios a los que pueden revenderse las mercancías o servicios, o la publicación o comunicación de precios de referencia que puedan ser tomados como imposición o sugerencia de precios por los demás agentes económicos;
 - d) Cuando la conducta restrictiva no tenga por objeto la consecución de fines comerciales legítimos, tales como garantizar la calidad o la seguridad de los bienes o la prestación de un servicio satisfactorio, mediante:

- La subordinación del suministro de determinados bienes o la prestación de determinados servicios a la aceptación de restricciones en la distribución o en la fabricación de bienes o servicios;
 - La negativa parcial o total a tratar en las condiciones habituales de la empresa;
 - La imposición de restricciones con respecto al lugar, al destinatario, a la forma o a las cantidades en que los bienes suministrados u otros bienes puedan revenderse, exportarse o importarse;
 - La subordinación del suministro de determinados bienes o la prestación de determinados servicios a la compra o contratación de otros bienes o servicios del proveedor o de la persona designada por éste o que la represente;
 - La imposición de cláusulas de exclusividad que subordine el suministro de determinados bienes o la prestación de determinados servicios a la condición de ser el único canal de distribución de los mismos.
- e) Mediante la toma de control, la fusión, la absorción, el intercambio de paquetes accionarios y/o de directores, la formación de empresas conjuntas u otros modos de adquisición del control de una empresa, incluida la vinculación a través de directores comunes, de carácter horizontal, vertical, conglomeral o heterogéneo, cuando produzcan la creación de una posición dominante de mercado o el reforzamiento de la misma por sobre los niveles de concentración aceptados internacionalmente (1 800 puntos del Índice de Concentración de Herfindhal y Hirschman);
- f) Mediante el establecimiento de barreras a la entrada de nuevos competidores o a la salida de una actividad de los competidores que desean poner término a su condición de tal.
3. Las personas que abusan de su posición de mercado dominante, que se define como aquella posición en la que el agente económico puede comportarse independientemente de sus competidores y clientes, y que permite a quien posea tal posición:
- a) Cobrar precios excesivamente altos, por encima del precio promedio cobrado por sus competidores; o comprar a precios excesivamente bajos, por debajo del precio promedio pagado por sus competidores;
 - b) Sustituir los productos por otros de similares características;
 - c) Modificar las modalidades y condiciones de pago, sea como proveedor o como comprador;
 - d) Alzar los precios de los bienes y servicios ofertados en el caso del agente económico que actúa como vendedor o rebajarlos de manera también relevante cuando éste actúa como comprador, sin razones justificadas;
 - e) Imponer condiciones de exclusividad en acuerdos de venta;
 - f) Imponer condiciones de exclusión de terceros en acuerdos de compra;
 - g) Imponer rebajas de fidelidad en acuerdos de compra.
4. Las personas, empresas, sindicatos, federaciones, confederaciones, asociaciones gremiales u otras agrupaciones de empleadores o trabajadores que impidan o restrinjan indebidamente la libertad económica y la condición de competencia justa en las actividades económicas que se relacionan con la producción o importación, distribución y comercialización de bienes y la prestación de servicios.
5. Los servicios públicos, empresas del Estado o cualquiera otra institución dependiente o relacionada con el Estado que, por medio de estatutos, reglamentos, decretos, resoluciones, circulares, acuerdos o cualquiera otra forma de regulación administrativa de la actividad

económica, impidan o restrinjan indebidamente la libertad económica y la condición de competencia justa en las actividades económicas que se relacionan con la producción o importación, distribución y comercialización de bienes y la prestación de servicios.

6. Las personas que incurran en comportamientos de competencia desleal que, por falsear de manera sensible la condición de competencia o que por cualquier otro medio, en todo o parte de una actividad económica, afecten el interés público mediante actos de imitación que generen riesgos de confusión de productos o prestaciones propias con los productos, prestaciones y actividades ajenas; actos de explotación de la reputación comercial ajena; actos de denigración de un competidor, sus actividades, productos, servicios o relaciones comerciales; actos que obstaculicen indebidamente a un competidor su acceso al mercado o induzcan su exclusión indebida del mismo; actos de abuso de posición dominante de mercado para obtener ventajas indebidas; actos de publicidad comparativa engañosa, entre otros actos y conductas que puedan ser tipificadas de competencia desleal.

En la formulación del marco legal que cautele la competencia, el legislador ha de tener en cuenta que el desarrollo de las economías de mercado contiene elementos concentradores de la propiedad de las empresas y de los niveles de participación en los mercados de cada actividad de negocios. Asimismo, el legislador ha de tener en cuenta que tales elementos concentradores, inherentes a la economía de mercado, tendrán por resultado una posición dominante de mercado por parte de las empresas de mayor éxito relativo.

De esta manera ha de ser precisado en el cuerpo jurídico que cautela la condición de competencia el concepto de **posición dominante de mercado** en la medida que las conductas que pueden emanar de esa posición, o en relación con ella, pueden traducirse en prácticas abusivas orientadas a reducir o a eliminar la competencia en el mercado en que opere la empresa que haya alcanzado tal posición.

En esta perspectiva, debe ser obligación de la entidad reguladora u organismo de defensa de la competencia garantizar que la posición dominante de mercado, o su reforzamiento, no se traduzcan en conductas anticompetitivas. En consecuencia, en el cuerpo legal normativo debe instituirse que todo proyecto u operación de concentración de empresas o de toma de control de una o varias empresas por parte de otra persona, empresa o grupo de empresas que afecta o pueda afectar a una parte importante del mercado nacional de un determinado producto o servicio, y que suponga un obstáculo significativo para una competencia efectiva, al crear o reforzar una **posición de dominio de mercado**, en todo o en parte sustancial del mismo, deberá ser consultado previamente al organismo nacional competente, que emitirá una opinión cuyos alcances serán de acatamiento obligatorio por las empresas involucradas en la fusión.

Por las mismas razones expuestas, debe quedar establecido que si la fusión o toma de control de una o varias empresas por parte de otra persona, empresa o grupo de empresas se concretó sin el conocimiento y aprobación del organismo nacional competente, y dichos actos han creado o reforzado una posición de dominio de mercado, éste los anulará y dejará sin efecto.

En el caso de que los detalles de la fusión o toma de control de una o varias empresas por parte de otra persona, empresas o grupo de empresas no coincidan con los antecedentes compilados por el organismo nacional competente en lo que se refiera a sus efectos sobre la estructura de mercado, ésta podrá multar en un porcentaje de los ingresos operacionales anuales a las personas y empresas involucradas en la operación.

Para los efectos de la aplicación de las normas propuestas se entenderá que existe una posición de mercado dominante cuando una empresa tenga una participación en el mercado de un bien o servicio igual o superior al 35% si existen en ese mismo mercado otros competidores que posean asimismo una participación de mercado relevante, o igual o superior al 25% si los demás

competidores tienen una participación de mercado inferior o menor al 5%. Asimismo se entenderá que existe una operación de concentración cuando dos o más empresas independientes se fusionen o cuando una o más personas que ya controlen al menos una empresa, mediante la toma de participaciones en el capital o la compra de elementos del activo, o mediante la celebración de otros contratos o por cualquier otro medio, adquieran directa o indirectamente el control sobre la totalidad o parte de otra o de otras varias empresas.

En este sentido, se propone declarar contrarias a la libre competencia en las actividades económicas las operaciones señaladas en el punto 2e) mediante las cuales se adquiera o se incremente una cuota de participación en el mercado nacional de un determinado producto o servicio que impliquen un nivel de concentración igual o superior al valor 1 800 del Índice de Herfindhal y Hirschmann (HHI), correspondiente a la sumatoria de las participaciones de mercado de las empresas constitutivas de una actividad económica elevadas al cuadrado, según lo determinen los organismos nacionales competentes, sin perjuicio de las restricciones que establezcan sobre esta materia disposiciones legales especiales respecto de ciertos mercados o actividades específicas.

Bibliografía

- Alexander, Ian y Estache, Antonio, (2000) “Infrastructure Restructuring and Regulation: Building a Base for Sustainable Growth”, World Bank.
- ANATEL (2000), “Perspectives on the Expansion and Modernization of the telecommunications Sector”, Brasilia, Brasil.
- Ariño, Gaspar (1998), “Discriminación positiva”, Revista Expansión, mayo 5.
- Artana, Daniel, Navajas Fernando y Urbiztondo, Santiago (1998), “Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities. The case of Argentina”, BID, Infrastructure and Financial Markets Division, Washington, Estados Unidos.
- Borja Daza, Gover (1999), “Inversión y productividad en la industria boliviana de telecomunicaciones”, CEPAL, Naciones Unidas, serie Reformas Económicas, Nº 16, Santiago, Chile.
- Beca, Raimundo (2001), “Regulación tarifaria y sus perspectivas futuras: punto de vista de Telefónica CTC”, Taller de Regulación Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile.
- Bellon, Bertrand (1980), “Le pouvoir financier et l’industrie en France”, Ed. SEUIL, París, Francia.
- Benzoni, Laurent (1988), “Le concurrence oligopolistique: dynamique et instabilité”, en “Traité d’Economie Industrielle”, elaborado bajo la dirección de Richard Arena, Laurent Benzoni, Jacques De Bandt y Paul-Marie Romani; Ed. Économica, Paris, Francia.
- Cardona, Diana; Tamayo, Mery; López, Gustavo (2001), “Regulación de las telecomunicaciones en Colombia: la telefonía a larga distancia y sus relaciones con las redes locales”, Lecturas de Economía, Nº 55, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- CEPAL (2002), “Globalización y Desarrollo”, Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago, Chile.
- _____(2001a), “Una década de luces y sombras. América Latina y El Caribe en los años noventa”, Edición conjunta CEPAL y Alfaomega, Santiago, Chile.

- _____(2001b), “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000”, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12, Santiago, Chile.
- Bitrán, Eduardo y Serra, Pablo, “Regulation of Privatized Utilities: The Chilean experience”, Centro de Economía Aplicada, Documentos de Trabajo, Serie Economía, Universidad de Chile.
- Campodónico, Humberto (1999), “La inversión en el sector de telecomunicaciones del Perú en el período 1994-2000”, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Reformas Económicas N° 22, Santiago, Chile.
- Celani, Marcelo, (1998), “Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina”, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Reformas Económicas, N° 9, Santiago, Chile.
- Coloma, Fernando (2001), “Regulación tarifaria en el mercado de las telecomunicaciones”.
- Dutz, Mark y Vagliasindi, María, (2000), “Enhanced telecommunications and road freight logistics, Competition, and Innovation”.
- Dutz, Mark et.al, (1999), “Does More Intense Competition Lead to Higher Growth?”, Banco Mundial.
- Escobar, Rebeca (1999), “El cambio estructural de las telecomunicaciones y la inversión: el caso de México”, CEPAL, Naciones Unidas, serie Reformas Económicas, N° 17, Santiago, Chile.
- Fuentes, Fernando, (2000), “Desregulación del mercado de telecomunicaciones en Chile”.
- Gálvez, Thelma, (2000), “Litigiosidad en los Servicios de Utilidad Pública: el Sector de Telecomunicaciones”, Informe final, Ministerio de Economía, Santiago, Chile.
- Grou, Pierre (1989), “Profils financiers des groupes industriels multinational: réexamen d’un concept”, Reviste d’Economie Industrielle N° 47, París, Francia.
- Guasch, J. Luis (1999), “The Regulatory Challenge: Impact am Design”, (sin datos)
- ____ y Hahn, Robert, (1999), “The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries”, *The World Bank Research Observer* Volume 14, Number 1.
- Herrera, Alejandra (1998), “Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios”, diciembre.
- Levy, Brian y Spiller, Pablo (1996), “Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications”, Cambridge University Press, Nueva York
- Melo, José Ricardo (2002), “Reformas políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú”, CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública N° 24, Santiago, Chile, N° de venta S.02.II.G.83.
- ____(1999), “Provisión y regulación de servicios de infraestructura”, CEPAL/ILPES, Santiago, Chile.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de la República de Chile (2000), “Experiencias regulatorias de una década. Balance y propuestas para el futuro”, Editorial LOM, Santiago, Chile.
- Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, del Perú (2001), “Estudio sobre el uso de la infraestructura eléctrica para servicios de telecomunicaciones”, presentación, www.copri.pe, Lima, Perú.
- Moguillansky, Graciela (1998), “Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión”, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 4, Santiago, Chile.
- Navajas, Fernando, Urbiztondo, Santiago; Artana, Daniel, (1998): “La autonomía de los entes reguladores argentinos: Agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones”, Latin American Research Network, Research Network Working Paper N° R-340.
- Núñez, Georgina y Rangel, Luisa (2000),: “Compromisos multilaterales en servicios financieros y telecomunicaciones: un desafío para las regulaciones”, inédito, Santiago, Chile.
- Rangel, Luisa: “Estrategias corporativas e inversión extranjera en la industria de las telecomunicaciones en América Latina”, inédito, Santiago, Chile.
- Rivera, Eugenio (2002), “Las telecomunicaciones y su regulación en Chile: avances y nuevos desafíos para el desarrollo de una industria competitiva”, inédito, Santiago, Chile.
- ____(2000), Competencia en industrias reguladas: la experiencia chilena en telecomunicaciones y en el sector eléctrico, Ponencia preparada para el Seminario Regional en legislación y política de competencia para América Latina y El Caribe, organizado por la UNCTAD – CEPAL y la Comisión Costarricense para la Promoción de la Competencia, San José, Costa Rica 30 de agosto al 1 de septiembre de 2000. Borrador para la discusión.
- ____(1999), Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública, en *Instituciones y desarrollo* N° 4, PNUD – Instituto Internacional de gobernabilidad, Barcelona, septiembre.

- Saavedra, Eduardo (2001), “Cargos de Acceso en Chile: algo de teoría y modificaciones legales”, inédito, Santiago, Chile.
- San Martín, Gregorio y Fuentes, Fernando (2000), “Problemas económicos de la regulación del sector de las telecomunicaciones”, en Ministerio de Economía (2000).
- Silveti, Edgardo (2001), Una excursión a la aldea global, Revista IDEA, noviembre - diciembre.
- Smith, Peter (1997), What the Transformation of Telecommunications Markets Means for Regulation, Public Policy for the Privatesector, Note N° 128 Julio
- Stark, Carlos (1997), “Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela”, CEPAL/ILPES, Santiago, Chile.
- Subsecretaría de Telecomunicaciones (2000), “Informe de estadísticas básicas del sector de las telecomunicaciones en Chile”, Informe N° 1, SUBTEL, Santiago, Chile, septiembre.
- ____ (2001a), “Informe de estadísticas básicas del sector de las telecomunicaciones en Chile”, Informe N° 2, SUBTEL, Santiago, Chile, abril.
- ____ (2001b), “Estadísticas del sector de las telecomunicaciones en Chile: 1999-primer semestre 2001”, Informe N° 3, SUBTEL, Santiago, Chile, diciembre.
- ____ (2002a), “Caracterización socioeconómica de los servicios de telefonía y tecnologías de información y comunicación”, Informe N° 4, SUBTEL, Santiago, Chile, enero.
- ____ (2002b), “Estadísticas del sector de las telecomunicaciones en Chile: 1999-2001”, Informe N° 5, SUBTEL, Santiago, Chile, mayo.
- Superintendencia de Telecomunicaciones de Bolivia (2000): “Regulación de las Telecomunicaciones de Bolivia”, en www.sittel.gov.bo
- Tirole, Jean (1992), “The Theory of Industrial Organization”, The M.I.T. Press.
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1999): “La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral”, Latin American Research Network, Research Network Working Paper N° R-349.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2000), *Indicadores de telecomunicaciones de las Américas*, Ginebra, abril.
- Urbiztondo, Santiago, Auguste, Sebastián y Basañes, Federico (1999), Access Arrangements in Argentina’s Public Utilities: Electricity, Natural Gas and Telecommunications, Infrastructure and Financial Markets Division, BID, septiembre.
- Walter, Jorge y Senén González, Cecilia (compiladores) (1998), “La privatización de las telecomunicaciones en América Latina”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001.
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number E.00.II.G.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta, S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta, S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi; (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta, S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta, S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta, S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta, S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta, S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta, S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta, S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta, S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta, S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta, S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002.
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta, S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:..... E.mail:.....