



Determinación de Agentes Económicos Predominantes y Regulación Asimétrica

Antecedentes

Dada la creciente importancia de la industria de las telecomunicaciones en el crecimiento y competitividad de los países de América Latina, esta edición del Boletín FAL está dedicada a la presentación realizada por el funcionario de la Unidad de Servicios de Infraestructura, el señor Patricio Rozas, en el Foro Internacional sobre Nuevos Modelos de Telecomunicaciones y Radiodifusión, llevado a cabo en Ciudad de México del 28 al 30 de octubre de 2013.

La exposición aborda el tema de la regulación en las telecomunicaciones en América Latina, y se ha dividido en las siguientes partes: estructuras de mercado resultantes del proceso de reformas en el sector de las telecomunicaciones, algunos resultados de las reformas, evidencias que sugieren la necesidad de la regulación de los mercados, principales características de la industria, competencia en mercados altamente concentrados, desafíos regulatorios que los países deben enfrentar para aumentar la eficiencia del sector.

La presente edición del Boletín FAL fue elaborada por Patricio Rozas, funcionario de la Unidad de Servicios de Infraestructura de CEPAL, a partir de su exposición en el Foro Internacional sobre Nuevos Modelos de Telecomunicaciones y Radiodifusión, llevado a cabo en Ciudad de México del 28 al 30 de octubre de 2013.

Para mayores antecedentes contactar

patricio.rozas@cepal.org

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Las estructuras de mercado en el sector telecomunicaciones resultantes del proceso de reformas y opciones de competencia

América Latina transitó desde una situación de monopolio estatal integrado (que prestaba servicios de telefonía fija local y de larga distancia nacional e internacional en cada país de la región) hacia escenarios competitivos que exhiben rasgos claramente diferenciados de la situación de origen. El nivel de diferenciación depende principalmente del tamaño del mercado, así como de la política de organización industrial y de privatización que se aplicó al monopolio estatal original, lo que explica que en algunos países esta condición de monopolio se mantuviera. La figura 1 expone las diversas evoluciones que tuvieron los monopolios públicos de telecomunicaciones en la región.

Figura 1

OPCIONES DE COMPETENCIA Y COOPERACIÓN PÚBLICA / PRIVADA



De esta manera en el sector de telecomunicaciones surgieron distintas estructuras industriales y de mercado, que se reflejan en niveles diferenciados de competencia (incluso de conservación de no competencia). Estas estructuras incluyen, por cierto, situaciones de conservación del monopolio integrado cuando el mercado es muy pequeño. En algunos casos el monopolio integrado quedó en manos privadas, dando lugar a situaciones de competencia por el mercado (competencia ex ante). En otros casos no se consideró esta posibilidad y el monopolio integrado se mantuvo en las mismas condiciones que las originales.

En términos generales, en la mayoría de los países de la región las estructuras industriales post-reformas que surgieron en el sector de las telecomunicaciones incluyeron la desintegración del monopolio público precedente, lo que se hizo, a la luz de los resultados con el propósito de facilitar la privatización antes que generar condiciones de competencia. De hecho, en algunos casos, esta desintegración se tradujo en la desagregación de actividades que mantuvieron la condición de monopolio, lo que implicó que la industria quedara conformada por actividades con mercados de competencia monopolística. Asimismo, en otros casos, la desintegración del monopolio público derivó en situaciones mixtas, en las que algunas actividades mantuvieron la condición de monopolio original y otras derivaron a situaciones de mercados más competitivos.

El posterior desarrollo de nuevas tecnologías derivó en la aparición de nuevas áreas de negocios que no sólo revolucionaron la industria de las telecomunicaciones, sino, además, diversificaron e hicieron más complejas las estructuras empresariales del sector, que en su mayoría habían surgido del proceso de reformas precedente. En muchos casos, la empresa originalmente dominante en la telefonía básica desplegó importantes esfuerzos para mantener una posición dominante en los nuevos segmentos de la industria (principalmente, en la telefonía móvil y en la transmisión de datos e imágenes). Este propósito fue fortalecido por la internalización de las marcas en la etapa del monopolio integrado estatal y por la instalación de barreras a la entrada, algunas de carácter legal, que obstruían el ingreso de competidores eventuales a las nuevas áreas de negocio.

Cabe señalar que, independientemente de los grados de competencia introducidos en cada segmento o área de negocios de la industria, los mercados de telecomunicaciones post-reforma se han diferenciado también según la aceptación en el marco legal o

normativo de las relaciones de propiedad inherentes a la integración vertical o de conglomeración de las operadoras encargadas de cada prestación, relaciones que en algunos países son denegadas exigiéndose su desagregación.

En definitiva, la desagregación del monopolio integrado original y el desarrollo de nuevas áreas de negocio contribuyeron de manera decisiva a estructurar al sector de las telecomunicaciones como una industria compuesta por mercados con varias opciones de competencia mayoritariamente restringida, que abarcan desde la conservación del monopolio hasta los mercados monopólicos de competencia ex ante, mercados de competencia monopolística (incluyendo la competencia de sustitutos) y mercados de competencia oligopólica.

Los claro-oscuros de las reformas aplicadas a las telecomunicaciones

El análisis de los resultados de las reformas aplicadas al sector de las telecomunicaciones permite identificar efectos que fueron beneficiosos para los países en un sentido y negativos en otro.

La mayoría de las veces se tiende a subrayar que a partir de los años noventa el sector se modernizó, disminuyeron los costos, aumentó la eficiencia técnica y productiva, y que estos logros fueron acompañados por una serie de mejoras en la calidad y diversificación de los servicios prestados. También se destaca que aumentaron la cobertura y la densidad de las telecomunicaciones, incrementándose la conectividad de territorios y de los segmentos de la población hasta entonces excluidos del acceso a las mismas. En definitiva, en los últimos veinte años se produjo una notoria contribución del sector a una mayor competitividad sistémica y a una mejor calidad de vida, y puede considerarse que desde esta perspectiva las reformas fueron exitosas.

Sin embargo, hay un conjunto de problemas que también hay que tener en cuenta en esta evaluación. En primer lugar, se debe señalar los conflictos de competencia registrados en los segmentos tradicionales de la telefonía básica. A lo largo de este seminario, se ha escuchado a varios de los ponentes referirse a las implicancias que contiene, por ejemplo, el hecho de que exista tanto en la telefonía básica como en la telefonía móvil un actor

dominante con más del 60 ó 70% del mercado, que anula la posibilidad de tener una competencia efectiva. Es probable que esta situación implique que las ganancias de eficiencia sustentadas en las nuevas tecnologías no estén siendo traspasadas completamente a los demás agentes económicos, derivando más bien en generación de rentas extraordinarias o extranormales.

Este problema de los agentes predominantes o dominantes no existe sólo en México, es también un problema que está presente en la mayoría de los países de la región y se explica por varias razones, poniendo a las empresas dominantes o predominantes del sector entre las de mayor rentabilidad de las economías latinoamericanas, incluso cuando algunas de sus líneas de negocios están reguladas. La principal razón es el posicionamiento previo que las empresas dominantes habían alcanzado en su condición de monopolio público antes de su segmentación y privatización, lo que conlleva la propiedad de las redes a las que se deben conectar los nuevos operadores que intentan consolidarse en el mercado cuando les ha sido permitido su ingreso. En muchos casos, esta situación representó un obstáculo insalvable para los potenciales nuevos entrantes, develándose que la inversión en infraestructura mantenía un peso significativo en la estructuración del mercado en la medida que las economías de escala continuaban siendo gravitantes.

Asimismo influye, aunque en menor medida, el efecto del arraigo de marcas tradicionales, o más bien, el hábito de ser usuario de una red tradicional, que puede constituirse en un importante obstáculo a la entrada de nuevos oferentes. Entonces se generan las denominadas externalidades de red, que existen cuando los usuarios valoran más la red de un operador que tiene mayor cantidad de usuarios, en tanto pueden conectarse más fácilmente con una mayor cantidad de personas. Así, un prestador existente con una alta cantidad de clientes conectados a su red tiene una ventaja efectiva sobre los potenciales competidores que deben desarrollar su propia red.

Pero, además está el hecho de la tendencia de las empresas entrantes a focalizarse en los segmentos del mercado que son más rentables y de menor riesgo, lo que las induce a tomar menores posiciones en el mercado para procurar obtener una rentabilidad media mayor por unidad de inversión.

Esto puede implicar que la relación de competencia se acote a los nichos de mercado más rentables, en tanto los servicios de telecomunicaciones en los demás segmentos continúan siendo prestados por el operador original.

Entonces, cabe preguntarse cuál es el porcentaje de control del mercado que debe establecerse como parámetro para determinar que una empresa ha alcanzado una condición dominante o de predominio. Probablemente no sea posible decirlo con exactitud pues la posición de la empresa está condicionada fuertemente por las características del mercado (específicamente por el número de competidores y su segmentación territorial) y por el grado de diversificación en distintas áreas de negocios. Así, por ejemplo, una empresa que controle el 40% de un mercado en el que compite con otras seis empresas, cada una con un 10% de participación, tiene una posición distinta de otra empresa que también controla el 40% del mercado, pero que enfrenta a solo dos competidores, uno con el 35% y el otro con el 25% restante, más aún si el posicionamiento territorial es diferente. Igualmente, la posición de una empresa que participe en varias áreas de negocios, sobretodo explotando una misma infraestructura, es decir, generando economías de ámbito, será distinta de aquella que participe sólo en el mercado de origen, aunque tengan el mismo nivel de participación en este último. Ha de recordarse, sin embargo, que la legislación de parte importante del mundo desarrollado establece que una empresa ha alcanzado una posición dominante cuando controla al menos un 40% del mercado, o cuando las dos mayores empresas controlan al menos un 50% del mercado, o cuando las tres mayores empresas controlan al menos un 60% del mercado.

Asimismo, se debe tener en cuenta que un prestador que mantiene una alta participación de mercado debido a las constantes innovaciones que realiza para mantener su posición en el mercado no necesariamente tiene una posición de dominio o dominante, pues si el mercado relevante contiene productos que son sustitutos, pero con significativa diferenciación, entonces puede ocurrir que prestadores con una participación relativa de mercado menor podrían tener cierto grado de posición de dominio porque otros productos del mercado no serían sustitutos cercanos.

Estas características esenciales de la industria de telecomunicaciones post-reforma, que hemos intentado reseñar brevemente, establecen los fundamentos de la actividad regulatoria del sector, la que debería privilegiar un enfoque de regulación asimétrica en aras de fortalecer la competencia en los diversos mercados de la industria.

Un segundo problema derivado de las reformas aplicadas en el sector de telecomunicaciones lo constituye la fuerte disminución de la inversión en red fija una vez producida la privatización del monopolio público. En general, los objetivos definidos por los agentes económicos que tomaron el control de las empresas telefónicas privatizadas se orientaron tanto a la recuperación de la inversión en el menor plazo posible —explotando la infraestructura existente— como al desarrollo de las áreas de negocio que hacían posible las nuevas tecnologías y, en algunos casos, a su internacionalización. Todo ello devino, en una menor inversión en la red fija.

Otro efecto negativo de las reformas, muy ligado al anterior, se refiere al comportamiento cortoplacista de los agentes económicos y los gobiernos nacionales, lo que se tradujo en el establecimiento de objetivos poco ambiciosos. Aun cuando hubo situaciones en las cuales los gobiernos intentaron condicionar la transferencia de las empresas de telefonía al cumplimiento de objetivos, estos se refirieron a metas de cobertura o de completación de mercados de rápido alcance que no se condijieron con el enorme potencial del desarrollo sectorial y no tuvieron en cuenta, por lo tanto, el impacto que este tendría sobre el resto de la actividad económica.

Otro problema que quedó prontamente al descubierto consistió en que el desarrollo del sector quedó sujeto al grado de estabilidad financiera de los consorcios controladores de las empresas operadoras. En varios casos de empresas privatizadas, que anunciaron grandes planes de expansión y modernización, sus controladores enfrentaron problemas financieros de distinta índole y debieron no sólo postergar tales planes, sino, la mayoría de las veces, transferir a terceros las empresas que habían adquirido en el marco del proceso privatizador.

En definitiva, la reestructuración de los servicios de telecomunicaciones en la región dio origen a diversos modelos de organización de la industria, incluso dentro de la industria en un mismo país, lo que devino en dificultades normativas y regulatorias, en conflictos técnicos y de competencia. Estos diversos modelos de organización de la industria y de estructuración de los mercados se explican por la acción de varios factores cuya incidencia trasciende, muchas veces, la voluntad de los tomadores de decisiones en los gobiernos y en las empresas. Influyen por ejemplo, las diferencias en el tamaño y la estructura de los mercados, como también las diferencias en el grado real de competencia que es posible en cada país y servicio conforme a sus propias especificidades. Asimismo influyen también las diferencias en los procesos de formación de precios y en las coberturas, densidad y calidad de la prestación preexistente.

¿Por qué regular?

Es frecuente que las empresas dominantes se resistan a la regulación económica de las telecomunicaciones y persistentemente estén abogando por la libertad tarifaria y, en general, a favor de la menor intervención posible del Estado en la definición de las líneas de desarrollo del negocio, asumiendo que el mercado puede resolver por sí mismo las dificultades que puedan emerger. ¿Tienen razón las empresas? Lo cierto es que el desarrollo de las telecomunicaciones en los países de la región, presenta algunas dificultades que hacen necesaria la intervención del Estado.

En primer lugar, porque las dificultades que emergieron en el plano de la competencia han obstaculizado el traspaso de la mayor eficiencia del sector al resto de la economía. Es este un tema central de la gestión regulatoria. En sus respectivas intervenciones, varios de los miembros de este panel subrayaron que el objetivo de la regulación es justamente garantizar ese traspaso de eficiencia al resto de los agentes económicos, traspaso que no se cumple cuando los mercados no funcionan competitivamente debido al predominio excesivo que ejerce uno de los agentes que participan en la actividad o debido a que esta ha sido capturada por un reducido grupo de empresas, que impone a los agentes de demanda las condiciones de la prestación en un marco de total desequilibrio.

En segundo lugar, porque los grados de competencia son muy dispares a nivel de segmentos de la industria de las telecomunicaciones, lo cual crea serias distorsiones en la interrelación de las actividades.

En tercer lugar, porque en la mayoría de los países, a pesar de los intentos de desagregación del monopolio inicial, han perseverado estructuras que se sostienen en la integración vertical y en un elemento que no se había previsto antes de la privatización de las empresas de telefonía, la integración por conglomerado. Las distintas experiencias sugieren la aparición de rentas monopólicas y de efectos riqueza que limitan una distribución más equitativa del bienestar para el conjunto de la población.

Características principales de la industria de telecomunicaciones

Uno de los temas de mayor interés para tratar en este foro ha sido: ¿cómo enfocar la actividad regulatoria del sector de las telecomunicaciones en conformidad a las características de los mercados que se han asentado luego de las reformas y, muy especialmente, después de la desintegración y privatización del monopolio público? O planteado de otra manera, ¿pueden alcanzar los países el objetivo de traspasar al conjunto de los actores económicos las ganancias de eficiencia obtenidas por las empresas dominantes de las telecomunicaciones mediante una gestión regulatoria neutra en el marco de la nueva estructura industrial del sector?

Para abordar el problema planteado, es necesario hacer una breve referencia a las nuevas formas en las que se estructura la industria de telecomunicaciones.

La industria de telecomunicaciones tiende a presentar un conjunto de características que la dotan de una especificidad particular, que la hacen distinta a las demás actividades de la infraestructura económica. En primer lugar, se trata de una industria que registra una notable velocidad de innovación y, por tanto, de obsolescencia tecnológica. No es por casualidad que, por ejemplo, en el caso de la telefonía móvil, las personas deban cambiar sus equipos cada cierto tiempo, muchas veces inducidas por la empresa prestadora del servicio, cuando el equipo aún no cumple su vida útil en la prestación de los servicios contratados, pero probablemente incapaz de ser el canal de provisión de los nuevos

servicios que la operadora ha incorporado a su oferta por efecto de su constante diversificación.

En segundo lugar, como consecuencia de la velocidad de la innovación, se trata de una industria que muestra una enorme ampliación y diversificación de su oferta. A diferencia de los años 70 u 80, cuando el negocio de las telecomunicaciones consistía fundamentalmente en la telefonía básica, hoy en día la convergencia de la transmisión de voz, imágenes y datos ha dado origen a innumerables servicios que complejizan la actividad regulatoria en el sector.

El tercer elemento se refiere a los espacios de valorización del capital: el análisis de las estrategias de desarrollo y crecimiento de las principales empresas del sector sugieren cada vez con más fuerza que las economías de escala y los tamaños óptimos de eficiencia están definidos internacionalmente y ya no se definen en el espacio correspondiente al de la economía nacional, por muy bien integrada que ésta pueda estar o por muy extenso que sea el mercado interno (por ejemplo, el caso de Brasil). Cada vez es más claro que los operadores son globales e internacionales, y que su perspectiva de los negocios se define en los mercados regionales o subregionales, y no en el mercado nacional. Esto afecta, sin duda, la calidad de los modelos regulatorios que los países pueden aplicar.

Otra característica de esta industria, y que es especialmente relevante, la constituye la aparición de las economías de ámbito, o de alcance. Normalmente la posición en el mercado de las empresas de servicios de infraestructura económica pasa por la existencia de economías de escala, más allá de tratarse de monopolios naturales o no. Hoy en día, no sólo está el hecho que las economías de escala parecen corresponder a tamaños óptimos que se definen internacionalmente; además empieza a ser especialmente importante relevante la posibilidad de explotar una misma infraestructura para desarrollar distintos tipos de negocios, algunos sujetos a regulación, otro no.

Finalmente, hay que tener en cuenta dos características específicas de las empresas dominantes del sector: una, que son empresas fuertemente internacionalizadas en su propiedad y en la expansión de sus operaciones; y dos, que se trata de empresas que con frecuencia han dado lugar a la formación de grupos empresariales o conglomerados de empresas en cada país en que operan.

Entonces, cabe preguntarse qué pasa con los mercados nacionales de las telecomunicaciones y sus correspondientes sistemas regulatorios en circunstancias que las empresas se estructuran y operan internacionalmente. Evidentemente ya no se está en presencia del monopolio estatal clásico, más bien se han configurando mercados oligopólicos en los que se libra una competencia muy intensa entre operadores globales, lo que ha significado que en muchos países se ha producido la salida de los competidores más débiles, o su absorción por los más fuertes, y mayores niveles de concentración.

La competencia en mercados altamente concentrados

La preocupación que surge se relaciona con la capacidad de la teoría económica para dar cuenta de este proceso. Cuando se habla de teoría económica, se está hablando en realidad de la teoría neoclásica y de la escuela marginalista, que en las últimas décadas del siglo XX se transformaron en expresión única de la teoría económica, lo que indudablemente constituye un mentís teórico descomunal impulsado por los economistas seguidores de la Escuela de Viena que alcanzaron su mayor preeminencia al amparo de la revolución neoconservadora encabezada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

¿Qué dice el enfoque tradicional de la teoría económica sobre el oligopolio? Antes que nada, este enfoque está basado en los modelos de Cournot, Bertrand y Stackelberg, contruidos en momentos distintos del tiempo entre 1838 y 1934, quienes sostuvieron, énfasis más, énfasis menos, que la principal característica del oligopolio está dada por la interdependencia de los agentes que controlan la oferta, lo que quiere decir que cada oferente toma en cuenta la conducta de sus competidores al tomar decisiones de precios y producción. De acuerdo con ello, las empresas dejan de considerar las señales del mercado como exógenas y abandonan la característica de ser precios aceptantes, la que

es propia de los mercados de competencia perfecta. Este enfoque supone la existencia de una competencia intensa entre los oferentes (en el caso de la industria de las telecomunicaciones, entre las prestadoras de servicios) pero siempre protegidos del ingreso de posibles nuevos entrantes por el elevado nivel de operaciones y las cuantiosas inversiones que se requieren para operar eficientemente.

La gran dificultad de este enfoque radica en que el foco de su análisis lo constituye la formación de los precios y no presta mayor atención a los factores que provocan la concentración del mercado, con lo cual no analiza las múltiples formas que puede asumir cada industria y cada mercado. No es casualidad, entonces, que la evolución del enfoque tradicional del oligopolio haya derivado hacia la teoría de los juegos y no haya mostrado mayor desarrollo en las últimas décadas. Tampoco es casual que muchos economistas han debido recurrir, independientemente de su adscripción al enfoque tradicional, a elementos conceptuales de otros marcos de análisis cuando intentan describir el funcionamiento de los mercados, hoy predominantemente oligopólicos.

De aquí surge la necesidad de entender que la teoría económica es mucho más amplia y rica que la teoría neoclásica y el enfoque marginalista iniciado por Marshall —por cierto, que la visión neoliberal emergente como verdad absoluta a partir de los años setenta— y de revisar con atención los trabajos sobre los mercados de competencia imperfecta que desarrolló en Cambridge el grupo de economistas liderados por Joan Robinson, al alero de Keynes, en coincidencia con economistas estadounidenses como Edward Chamberlain y Joe Bain.

En definitiva, lo que se plantea en este trabajo es la necesidad de recuperar el enfoque postkeynesiano o neokeynesiano, que fue desarrollado en el contexto de la crítica a la teoría neoclásica marginalista, y que posteriormente fue ignorado en el marco de la revolución neoconservadora y de la imposición del neoliberalismo como único enfoque en la ciencia económica. La hipótesis principal del análisis postkeynesiano o neokeynesiano sostiene que la competencia oligopólica no es una competencia de precios, sino de disminución de los costos medios por efecto de las nuevas tecnologías y de la relación entre productos.

El enfoque teórico propuesto es mucho más apropiado para entender el comportamiento de las empresas que operan en los mercados de competencia imperfecta, especialmente oligopólicos, como ocurre actualmente en la industria de las telecomunicaciones. La revisión de los autores neokeynesianos o postkeynesianos permite recuperar conceptos esenciales, algunos de ellos ya citados en lo que va de este foro, como los de barreras a la entrada o de competencia monopolística.

Es esencial entender que la consolidación del oligopolio puede ser aportante al desarrollo de los países, sea porque son más proclives a desarrollar investigación y desarrollo, sea porque tienen más posibilidades de llevar a cabo proyectos de inversión, impactando positivamente el empleo y los salarios, pero también debe entenderse que esta consolidación acarrea conflictos de competencia y problemas de eficiencia.

En este sentido, parece imprescindible rescatar al menos dos elementos del análisis del oligopolio planteado por el enfoque neokeynesiano o postkeynesiano. Una es la idea planteada por Sylos Lavini, otro de los economistas que es necesario rescatar del olvido inducido por el neoliberalismo, que sugiere la necesidad de evaluar el oligopolio en su relación con el entorno, tanto en lo que se refiere a su política de precios, como en relación a sus costos, o a las decisiones de introducción de productos, o del impacto sobre el empleo y los salarios del sector, segmentación del mercado, etcétera. El otro planteamiento a considerar es el formulado por Joe Bain, el economista estadounidense que acuñó el concepto de barrera a la entrada, que dice que los oligopolios deben ser analizados en el marco de la relación entre estructura del mercado, la conducta de las firmas y el desempeño de la industria en el conjunto de la economía.

Sobre la base de estos elementos se puede replantear de alguna manera la comprensión de la conducta o comportamiento de los actores dominantes en el mercado. Se asume por ejemplo que los objetivos esenciales de la empresa dominante o predominante será tratar de mantener o aumentar la participación de mercado en la red de acceso al usuario final. Tratará también de maximizar las utilidades explotando su condición de empresa dominante y va a tratar de generar y fortalecer barreras a la entrada de nuevos competidores. Al predecir estas conductas no se está haciendo un juicio de valor sobre el comportamiento de empresa dominante, sino, más bien, entendiéndola de acuerdo a la racionalidad del productor. Lo esencial es hacerse cargo de la identificación de los

distintos conflictos de competencia y de orden regulatorio que el comportamiento orientado por estas motivaciones va a dar lugar, porque esto va a ser el contenido de la actividad regulatoria que en definitiva se deberá emprender.

En relación a la conservación o aumento del poder de mercado en las redes de acceso al usuario final surgen al menos seis elementos a considerar. Las adquisiciones y fusiones, por ejemplo. La fijación prolongada de precios predatorios. En la medida que el oligopolio dominante está presente en varias áreas de negocios, puede aplicar precios por debajo del costo en aquel segmento de mercado donde enfrenta mayores de niveles de competencia hasta lograr el abandono de sus competidores. Lo mismo ocurre con la discriminación en las interconexiones y los subsidios cruzados que se derivan, por ejemplo, del empaquetamiento de servicios o la limitación de la entrada usando el marco regulatorio, lo que se conceptualiza como judicialización de los conflictos, a través de la cual la empresa dominante presenta diversos recursos a los tribunales con tal de entrapar una situación que le favorece y que podría ser modificada por el órgano regulador.

Algo parecido ocurre con el segundo tipo de conflictos que razonablemente se espera que se susciten en mercados de estas características, y que se refiere al intento de maximizar las utilidades vía explotación de la condición dominante y el control de la red de acceso al usuario final, la RAUF. Para estos efectos, el oligopolio dominante procurará desplazar la curva de demanda y maximizar las utilidades resultantes de la integración vertical y de conglomerado; asimismo buscará sobreestimar sus costos en el proceso de fijación tarifaria y maximizar utilidades vía empaquetamiento de los servicios ofertados.

Los desafíos regulatorios a enfrentar

A continuación, muy brevemente se presentan los desafíos regulatorios que los países de la región deben enfrentar para aumentar la eficiencia del sector telecomunicaciones.

El primer desafío está dado por la concentración de la oferta del servicio de telecomunicaciones en empresas que se orientan por estrategias globales o regionales, lo que puede implicar que desatiendan el cumplimiento de objetivos de políticas de carácter nacional o local, que en estricto rigor no son de su incumbencia si acaso no existe un contrato de desempeño. En muchos casos, la prioridad de la acción empresarial corporativa estará ligada a la penetración de nuevos mercados que pueden ser más atractivos por su densidad o sus costos de operación, en vez de la búsqueda de consolidar mercados nacionales incompletos, con áreas o territorios del país atendidos insuficientemente. Esto implica que se produce una amplificación de conductas no competitivas a nivel regional y una estrecha relación de algunas de las principales empresas del sector con grupos financieros altamente expuestos en mercados inestables.

El segundo desafío es construir mercados que operen en condición de competencia. Esto significa transparentar la toma de decisiones en materia de consumo y de inversión; la eliminación de barreras legales y revisión de derechos adquiridos; la eliminación de situaciones de integración horizontal y vertical de la industria, y sobre todo, tipificar y sancionar conductas no competitivas, tales como los acuerdos de precios y la fijación de cuotas de mercado, subsidios cruzados, precios predatorios y ofertas discriminatorias.

El tercer desafío es cautelar los derechos de los usuarios contenidos en la legislación internacional. Esto implica cautelar el derecho a la libre elección, a la información veraz y oportuna, a la no discriminación, a la seguridad en el consumo y la protección de la salud y el medio ambiente, el derecho a la reparación e indemnización, el derecho a la educación como uno de los puntales y el derecho a la calidad en la prestación de los servicios.

Otros desafíos que las autoridades regulatorias deberán considerar crecientemente tienen que ver con la mayor sofisticación de la demanda de los bienes y servicios de las telecomunicaciones, estimulada por las numerosas y crecientes innovaciones (de pronta obsolescencia, como ya señalamos) y por la importante disminución de los precios de equipos y de la tarificación de los servicios; asimismo, los múltiples procesos de integración que se desarrollan en la región constituyen el trasfondo de un desafío adicional que los gobiernos de los países no pueden desatender y que se refiere a la interconexión de los sistemas de comunicación.

Por último, pero no por ello menos importante, en la región latinoamericana existe el gran desafío de fortalecer la institucionalidad regulatoria del sector de las telecomunicaciones, que muchas veces se construyó como mera formalidad y sin el objetivo real de atenuar o eliminar los efectos producidos por las fallas predominantes en los mercados de esta industria.