
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, servicios y su diversificación e internacionalización del sector) han

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2936

