

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2009)13

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

04-Sep-2009

Spanish - Or. English

DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE

DAF/COMP/LACF(2009)13
Unclassified

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish version)

FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

-- Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones --

Contribución de los Estados Unidos

9 y 10 de septiembre de 2009, Santiago, Chile

El documento adjunto de los Estados Unidos será circulado PARA SU DEBATE en la sesión IV del Foro Latino Americano de Competencia que se llevará a cabo en Chile los días 9 y 10 de septiembre del 2009.

Contacto: Sra. Hélène Chadzyska, administradora, directora del programa del LACF
Tel.: +33 (0)1 45 24 91 05; Fax: +33 (0)1 45 2496 95
Correo electrónico: helene.chadzyska@oecd.org

JT03269060

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Spanish - Or. English



**FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA
-- 9 y 10 de septiembre, Santiago (Chile)**

Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones --

Simposio del Departamento de Justicia sobre voz, video y banda ancha. Observaciones y conclusiones para la política de competencia

1. Tendencias competitivas generales

1. En términos generales, las tendencias competitivas en los servicios de telecomunicaciones en Estados Unidos son positivas. Las empresas siguen invirtiendo montos significativos para construir nuevas plantas o mejorar las existentes, ofreciendo mejores servicios y más opciones a los clientes. La mayoría de los consumidores en Estados Unidos goza de la competencia en servicios de banda ancha y telefonía con base en líneas fijas, competencia que está empezando a extenderse también a los servicios de video. Sin embargo, el grado y la naturaleza de la competencia varía sustancialmente entre una zona geográfica y otra. Aunque los datos disponibles hacen posible evaluar las tendencias nacionales, resulta considerablemente más difícil valorar la situación de la competencia en un renglón específico. Asimismo, los datos públicos que permitirían realizar análisis significativos del impacto de los avances que se han ido presentando (como los servicios agrupados), las diferencias en la calidad y la cantidad de lo que se ofrece y la sustitución entre categorías de servicios que antes estaban diferenciadas (como los servicios alámbricos y los inalámbricos) a menudo son limitados o no están disponibles.

2. ***Distribución de programas multicanal de video (MVPD, por sus siglas en inglés).*** La principal alternativa competitiva de las compañías de televisión por cable establecidas sigue siendo la de los servicios de transmisión directa por satélite (DBS, por sus siglas en inglés). Sin embargo, a pesar de ser opciones que a la fecha sólo se encuentran disponibles para una reducida minoría de consumidores residenciales en Estados Unidos, en un número de zonas cada vez mayor las compañías telefónicas o los prestadores de servicios que aprovechan la infraestructura ya establecida (los llamados *overbuilders*) también son competencia por medio de los servicios MVPD alámbricos.

3. Hoy en día, los consumidores tienen la posibilidad de adquirir servicios de video que ofrecen imágenes de mayor calidad, más canales y otras características. Estas mejorías son en parte resultado

directo de la entrada de prestadores de servicios MVPD, desafiando a las compañías de cable. En este sentido, es más difícil establecer conclusiones definitivas a partir de la información con respecto a los beneficios en función del precio que genera la entrada competitiva que se ha presentado en los servicios de video. La posibilidad de que los consumidores se hayan beneficiado en términos del precio y en qué medida puede depender de varios factores, incluyendo la forma de medir el valor de las mejoras de calidad que han acompañado a los aumentos de precio y si los consumidores aprecian los servicios agrupados o en paquete. Existe evidencia de que la entrada de la competencia ha resultado en menores precios para algunos consumidores, especialmente los que utilizan los servicios agrupados, incluso si otros precios individuales han seguido en el mismo nivel o continuaron aumentando. Los cambios en los servicios que se ofrecen, la disponibilidad de promociones especiales y otros factores hacen que este tipo de valoraciones sea complejo.

4. **Teléfono de voz.** La competencia por consumidores residenciales se presenta principalmente entre los prestadores establecidos del servicio de conmutación local (*incumbent local exchange carriers*, ILEC) y las compañías de cable. No obstante, en algunas zonas la competencia se complementa con *overbuilders* o empresas que obtienen conexiones de última milla de parte de las compañías telefónicas ya establecidas. En muchas zonas, los suscriptores locales al servicio telefónico siguen experimentando una gama creciente de opciones, sin considerar las plataformas de elementos desagregados de redes (UNE-P, por sus siglas en inglés) como modo de entrada. El éxito de los operadores de cable es la mejor evidencia de que la competencia basada en infraestructura es factible económicamente para el servicio telefónico residencial, por lo menos en lo que respecta a los operadores que han hecho inversiones en conexiones alámbricas al domicilio que se pueden utilizar para prestar servicios diversos.

5. Una de las principales preguntas a plantear reside en si los servicios móviles o inalámbricos fijos son competidores eficaces de los servicios telefónicos alámbricos del operador preexistente. A pesar de que los servicios móviles inalámbricos tradicionales han quitado una cantidad considerable de tráfico de la telefonía fija y algunos clientes también, la evidencia de la que se dispone no confirma que los servicios móviles representen en la actualidad una limitación competitiva eficaz del precio de acceso en las líneas fijas. En congruencia con esta observación, los precios del servicio telefónico alámbrico ha permanecido relativamente estable, excepto en las zonas donde la telefonía se ofrece en paquete con servicios de video y de banda ancha.

6. **Banda ancha.** La competencia por clientes residenciales se presenta principalmente entre dos principales prestadores de servicios, la compañía de cable y la de telefonía. En algunas zonas, los operadores que aprovechan la infraestructura establecida (los *overbuilders*) o las empresas que obtienen conexiones de última milla de los operadores telefónicos preexistentes también ofrecen servicios de banda ancha y en zonas geográficas limitadas están comenzando ya a desarrollarse los servicios fijos inalámbricos de banda ancha.

7. Existen aún zonas rurales donde los clientes residenciales no tienen acceso a servicios terrestres de banda ancha. En estas zonas, la banda ancha se ofrece mediante satélite. Sin embargo, los prestadores de servicios satelitales no son competencia eficaz para los prestadores de servicios fijos de banda ancha, donde se ofrece el servicio debido a que el precio del servicio de satélite es sustancialmente más alto. Los prestadores de servicios de banda ancha satelital no ofrecen servicios de telefonía o MVPD a partir de su propia infraestructura.

8. Empresas como el nuevo proyecto conjunto Clearwire están invirtiendo en servicios de banda ancha inalámbrica y algunos consideran que esta tecnología es una forma prometedora de ofrecer un “tercer cable” en los hogares de los consumidores. Sin embargo, resulta poco claro si los prestadores de servicios inalámbricos de banda ancha tendrán un impacto sustancial en el mercado. Los nuevos participantes podrían tener un impacto limitado debido a las restricciones sobre el espectro disponible, las

limitaciones de la tecnología y la dificultad de competir contra operadores preexistentes en mejor posición y que tienen ventajas como la de realizar el primer movimiento y de escala y alcance. Las subastas recientes de espectro que realizó la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) no resultaron en el surgimiento de un nuevo prestador de servicios inalámbricos a nivel nacional.

9. **Agrupamiento de servicios.** Un hecho potencialmente importante en el ámbito de la competitividad en el mercado y la fijación de precios de los servicios de telefonía, banda ancha, video e inalámbricos ha sido la posibilidad de agrupar los servicios en paquetes comúnmente llamados “*triple play*” o “*cuádruple play*”. Al menos en un inicio, estos paquetes presentan un precio atractivo para muchos consumidores en comparación con los servicios individuales que presta el mismo proveedor y tienen menores instancias de cambio entre los clientes. Un creciente número de consumidores se suscribe a paquetes triples de video, telefonía vocal y banda ancha. Algunos prestadores de servicios reportaron que más de 30 por ciento de sus suscriptores compra paquetes con los tres servicios (triple play). No obstante, aún no queda claro de qué manera el agrupamiento de servicios impactará la competencia y el bienestar del consumidor.

2. Barreras a la entrada

10. Los participantes del simposio discutieron una serie de posibles barreras a la entrada en los servicios de video, telefonía y banda ancha, difiriendo en sus puntos de vista en torno a la persistencia de barreras significativas a la entrada. Dado el alto costo de la construcción de redes, especialmente en zonas rurales, la competencia podría seguir siendo limitada en algunas regiones. Aunque las barreras “naturales” a la entrada de este tipo pueden afectar los mercados de manera notable, las barreras a la entrada que se destacan en este informe son las resultantes de la política regulatoria o de la conducta de los prestadores de servicios ya establecidos.

11. Algunos participantes en el panel argumentaron que persisten las barreras regulatorias en el otorgamiento de franquicias en el terreno de los servicios de video, afectando negativamente a los consumidores, incluyendo las demandas irracionales de las autoridades locales a cargo del otorgamiento de franquicias y las conductas de los operadores ya establecidos para bloquear u retrasar la entrada. Otros participantes, incluyendo las compañías de cable y las autoridades locales a cargo del otorgamiento de franquicias defendieron su papel en la protección del consumidor. Las medidas legislativas impulsadas por la FCC y los estados han reducido estas barreras hasta cierto punto, pero el Departamento de Justicia considera que puede hacerse más para garantizar que la competencia en el terreno del video no se obstaculice o se retrase sin razón debido a requisitos para las franquicias impuestos a nivel local.

12. También se planteó una serie de otras inquietudes en torno a presuntas medidas tomadas por prestadores de servicios ya establecidos para obstaculizar o limitar la entrada de nuevos participantes, como el establecimiento de contratos de exclusividad entre compañías de cable y dueños de edificios de varios inquilinos y la negación del acceso a programación “esencial” propiedad de los operadores establecidos. Dependiendo de los hechos, este tipo de conductas puede ser violatorio de las leyes antimonopolio. Sin embargo, los convenios de servicio exclusivo también pueden ser beneficiosos para los consumidores. Por ejemplo, un acuerdo así puede ofrecer incentivos al prestador de servicios para que mejore su infraestructura en un edificio con la garantía de que podrá recuperar los costos. El análisis antimonopolio debe tomar en cuenta el potencial tanto para los impactos positivos como los negativos derivados de un convenio de exclusividad.

13. Los nuevos participantes en el mercado de video también han buscado que la FCC tome medidas para atender estas inquietudes. La FCC giró órdenes restringiendo el uso de contratos de exclusividad entre los operadores de cable y los prestadores de servicios telefónicos y los propietarios de edificios, extendiendo la prohibición del establecimiento de contratos de exclusividad para la programación

propiedad de compañías de cable. La FCC también está considerando la posibilidad de eliminar la “laguna terrestre” para el establecimiento de convenios de exclusividad en las reglas de acceso a la programación. La posibilidad de que se justifique semejante medida regulatoria depende del grado al que exista la competencia y si esa conducta es irracional e impide sustancialmente la entrada. Los reguladores también deberán considerar si existen razones a favor de la competencia para que los operadores establecidos presenten estas conductas y si la regulación desalentaría conductas benéficas. El Departamento de Justicia ha investigado los argumentos en torno a que estas conductas son anticompetitivas en el pasado, y lo seguirá haciendo, tomando medidas de ejecución de las reglas en los casos en los que corresponda.

14. Asimismo se plantearon inquietudes acerca de si los prestadores establecidos de servicios de telefonía deberían estar obligados a dejar disponibles a sus competidores partes de sus redes, especialmente las conexiones de última milla, a fin de facilitar la entrada de más participantes. Los prestadores de servicios alámbricos que combinan nodos locales desagregados con su propia infraestructura para prestar servicios cuestionaron si la FCC habría evaluado correctamente la situación actual de la competencia en los procedimientos de evaluación de la necesidad de que esta infraestructura se encuentre disponible a precios con base en costos. Estos prestadores de servicios argumentan que requerir la disponibilidad de esta infraestructura alienta la entrada que, de otro modo, no sucedería dado el alto costo de construir infraestructura de última milla. Los prestadores de servicios establecidos se oponen a que continúe esta regulación, ya que alegan que la competencia ya es sólida en muchos renglones. Asimismo, estas regulaciones requieren que los prestadores establecidos incurran en gastos y desalienten la inversión en nueva infraestructura. Un experto comentó evidencia que indicó que mostraba que este tipo de regulaciones ocasionaba que las compañías telefónicas invirtieran menos en sus redes que en las compañías de cable, que no estaban obligadas a cumplir semejantes requisitos.

15. Los prestadores de servicios inalámbricos de banda ancha consideran que el espectro es crucial para su capacidad de competir. Con base en ello, durante el simposio varios operadores de servicios inalámbricos y un experto reiteraron la necesidad de aumentar la disponibilidad del espectro. Algunos participantes también expresaron su preocupación en torno a la percepción de que las subastas de servicios inalámbricos avanzados y espectro de 700 MHz llevadas a cabo por la FCC no atraerían un gran número de nuevos participantes, ya que el grueso del espectro subastado se quedó con los prestadores de servicios ya establecidos.

3. Propuestas de medidas adicionales

16. El Departamento de Justicia sigue comprometido con hacer cumplir las leyes antimonopolio en vista de las conductas que dañan la competencia en la industria de las telecomunicaciones. Al analizar las conductas que plantean inquietudes en el ámbito de la competitividad, el Departamento de Justicia seguirá prestando atención particular al impacto de la convergencia y la creciente sustitución entre servicios. La evaluación de la legalidad de la conducta con base en las leyes antimonopolio requiere comprender cómo perciben y utilizan estos servicios los consumidores y el impacto de la conducta del consumidor sobre las decisiones de fijación de precios. El Departamento de Justicia reconoce que estas evaluaciones pueden ser particularmente complejas en la industria de las telecomunicaciones en vista del cambio tecnológico y de otros avances y continuará tomándolas en cuenta en sus decisiones de ejecución de la ley.

17. A fin de ayudar a su capacidad de ejecución de las leyes antimonopolio en la industria de las telecomunicaciones de manera eficiente y eficaz, el Departamento de Justicia seguirá vigilando las tendencias y los sucesos más recientes. Sin embargo, una evaluación eficaz requiere de datos confiables. Tradicionalmente, los reguladores han obtenido y reportado datos acerca de los prestadores de servicios de telecomunicaciones sobre las mismas líneas de sectores industriales específicos. Es necesario contemplar si este sigue siendo el marco apropiado, dados los dinámicos cambios en la industria.

18. Los crecientes esfuerzos para obtener información relevante y refinar aún más el análisis económico aumentaría la capacidad del Departamento de Justicia para evaluar las condiciones competitivas. Entre los posibles temas para estudio en el futuro destaca el análisis de las implicaciones competitivas de la fijación del precio de los paquetes de servicios, los patrones de sustitución y las tendencias de establecimiento de precios ajustados por calidad.

19. En su papel como defensor de una política de competencia sana, el Departamento de Justicia seguirá buscando la eliminación de las barreras regulatorias que impidan sin razón la competencia. Esta defensa sigue siendo de importancia crucial, dado el relevante papel de la regulación en dar forma a las condiciones competitivas en la industria de las telecomunicaciones.