

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)1

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

04-Feb-2016

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)**

**FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

**Sesión I: Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía**

-- Solicitud de contribuciones a los países --

12-13 de abril 2016, Ciudad de México, México

*Se hace circular el documento adjunto para la preparación del debate que tendrá lugar durante la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia los días 12 y 13 de abril 2016 en México. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el 11 de marzo de 2016 a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del 15 de febrero de 2016 si tienen la intención de presentar una contribución.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Analista Principal de Políticas, División de Competencia de la OCDE  
[Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

**JT03389715**

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*



DAF/COMP/LACF(2016)1  
Unclassified

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



**14º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia**  
**12-13 de abril de 2016, Ciudad de México, México**

## Sesión I:

**Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía**

### CONVOCATORIA DE CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES

#### Introducción

1. Esta convocatoria de contribuciones se distribuye como anticipo de los debates que tendrán lugar en el Foro latinoamericano de competencia sobre el tema «**Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía**». Están ustedes invitados a elaborar una contribución escrita para esta sesión.
2. El objetivo de esta convocatoria es identificar algunos de los temas que pudieran desear tratar en sus contribuciones orales y escritas. Tengan en cuenta que esta lista no es restrictiva ni exhaustiva.
3. Para ayudar al Secretariado de la OCDE en la planificación de la sesión, les rogamos que nos informen antes del **15 de febrero de 2016** si desean presentar una contribución. Las contribuciones en sí mismas deberán enviarse por correo electrónico (como documento de Word en formato electrónico, 5 páginas como máximo en español o en inglés) a Angélique Servin [[Angelique.Servin@oecd.org](mailto:Angelique.Servin@oecd.org)] con copia a: Lynn Robertson [[Lynn.Robertson@oecd.org](mailto:Lynn.Robertson@oecd.org)] el **11 de marzo de 2016 como máximo**. Las contribuciones de los países se distribuirán a los participantes a través de la página web del LACCF ([www.oecd.org/competition/latinamerica](http://www.oecd.org/competition/latinamerica) y de <http://laccf2016mexico.com/en/home-2/>).

## Antecedentes

4. Las innovaciones disruptivas son nuevos productos, procesos o modelos de negocio que alteran drásticamente los mercados de maneras inesperadas. Se diferencian de las mejoras graduales o predecibles en que estas dejan intacta la estructura del mercado. Las disrupciones suelen provenir de empresas pequeñas (incluso recién llegadas) y, sobre todo en el caso de las tecnologías móviles o de Internet, se expanden rápidamente a costa de actores bien establecidos. Si bien los teóricos no han llegado a un acuerdo sobre los mecanismos exactos con los que las innovaciones disruptivas influyen en los mercados o qué innovaciones recientes pueden clasificarse como disruptivas,<sup>1</sup> sí está claro que las innovaciones que permite la tecnología continuarán alterando los fundamentos de la estructura del mercado en años venideros.

5. La región de Latinoamérica y el Caribe no supone una excepción a esta tendencia, y en los últimos años ha presenciado rápidos cambios en los mercados impulsados por innovaciones basadas en la web y los móviles. Entre ellos se encuentran los servicios ofrecidos por grandes actores de fuera de la región, como Uber y Airbnb, así como negocios locales de crecimiento rápido, como Movilway y Easy Taxi. Varias innovaciones recientes en el sector de los servicios financieros se han orientado hacia segmentos poco atendidos de los mercados, como individuos sin cuentas bancarias, calificaciones de solvencia o tarjetas de pago.

6. En este contexto, las autoridades de la competencia se enfrentan a dos desafíos de envergadura: aplicar las leyes de la competencia a mercados cuya definición se ve dificultada por la innovación disruptiva y defender la competencia en un ambiente cargado de controversia.

## Desafíos en la aplicación

7. La definición de los mercados que atraviesan procesos disruptivos causados por innovaciones basadas en la tecnología presenta numerosos desafíos para las autoridades de la competencia. Los cambios rápidos y límites difusos entre los productos y servicios ofrecidos conllevan el riesgo de que las autoridades tengan una visión limitada del mercado y emprendan acciones que no entiendan a los mercados y puedan impedir la innovación. En otras palabras, evaluar la sustitución de productos en mercados que cambian rápidamente aplicando herramientas tradicionales como las pruebas SSNIP es un desafío para las autoridades de la competencia<sup>2</sup>. Este riesgo quedó plasmado de manera patente por las palabras de Clayton Christensen (primero en acuñar el término «innovación disruptiva»), cuando afirmó que el iPhone no sería un disruptor de éxito en la industria de la telefonía móvil. Más tarde reconocería un error en la definición de mercado y señaló que, efectivamente, el iPhone había sido disruptivo en el mercado de los ordenadores portátiles.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Clayton Christensen, creador del término «innovación disruptiva», la define como aquella que, o bien crea un nuevo mercado o accede a un mercado por su tramo inferior (los «segmentos ignorados» [Christensen et al, 2015]), en un momento en el que los consumidores de las empresas más arraigadas considerarían que la calidad del producto disruptivo es inferior a la de sus consumos actuales. Así, las empresas bien establecidas ignorarían al extremo inferior del mercado hasta que los disruptores mejoraran su oferta y empezaran a hacerse con su cuota de mercado, cuando ya sería demasiado tarde, según cree Christensen. En un documento reciente, argumentaba que Uber no puede considerarse disruptivo porque no ofrece un servicio de menor calidad (Christensen et al, 2015). Algunos no están de acuerdo con este modelo, y particularmente con la opinión relativa a los extremos inferiores del mercado y su aplicación a innovaciones recientes como el iPhone (Lepore, 2014; Gans, 2015; Thompson, 2013).

<sup>2</sup> SSNIP es la abreviatura de «aumento de precio pequeño pero significativo y no temporal».

<sup>3</sup> <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2014-06-20/clayton-christensen-responds-to-new-yorker-takedown-of-disruptive-innovation#p3>.

8. Los mercados de doble cara suponen un desafío constante para las autoridades de la competencia, ya que las plataformas digitales se desarrollan con rapidez. Las pruebas SSNIP y otros análisis tradicionales deben tener en cuenta la interacción dinámica de ambas caras del mercado, en lugar de considerar cada parte por separado. Por ejemplo, las autoridades deberían reconocer que los aumentos de precio en los productos de plataformas de venta en línea podrían, al reducir sus listas, disminuir la demanda de los usuarios de la plataforma, lo que implicaría que ambas caras del mercado se verían influidas (consultar, por ejemplo, Haucap y Stühmeier, 2015).

9. Otros desafíos a los que se enfrentan las autoridades de la competencia en su labor en mercados con innovaciones disruptivas incluyen la evaluación de fusiones justificadas por la presencia de un recién llegado disruptivo (el argumento «pero Amazon»), el uso de cláusulas de naciones favorecidas en las plataformas *online* y la definición de mercados de datos, ya que los datos no cuentan con oferta y demanda en el sentido tradicional de los términos (Graef, 2015). Por último, el comportamiento anticompetitivo de las grandes empresas bien establecidas para mantener su cuota de mercado ante la aparición de innovaciones disruptivas requerirá de acciones continuadas con herramientas más tradicionales, como el caso de la investigación del CADE en Brasil sobre la conducta de los taxistas hacia Uber.

### **Oportunidades de promoción**

10. El cambio que han supuesto las innovaciones disruptivas no ha sido del agrado de todo el mundo. Las grandes empresas bien establecidas, sobre todo en el caso de las innovaciones que afectan a sectores regulados, han expresado su oposición a modelos de negocio disruptivos y realizado llamamientos para que se regulase a los recién llegados disruptivos. Las autoridades reguladoras de los sectores han considerado ampliar los regímenes actuales a las empresas responsables de las innovaciones disruptivas, o bien les han impedido acceder al mercado. Como tal, las autoridades de la competencia desempeñan el papel clave de garantizar que los beneficios de que exista competencia se tienen en cuenta en sus esfuerzos de regular o impedir la entrada al mercado de marcas innovadoras.

11. La defensa tradicional, respaldada por estudios de mercado, sigue presente en América Latina y el Caribe, tal y como se demuestra, por ejemplo, en el reciente estudio de la COFECE, que emitió recomendaciones a favor del reconocimiento legal de Uber. Sin embargo, el rápido ritmo de desarrollo del mercado podría requerir la participación proactiva de las autoridades de la competencia en las primeras fases del acceso de una innovación en los mercados. Las propuestas al respecto incluyen aquellas que solicitan que las autoridades de la competencia faciliten la interacción entre reguladores y recién llegados disruptivos (Fingleton, 2013), y un control mejorado de los mercados antes y después de emprender estudios de mercado (Evans, 2014).

12. Estos esfuerzos son intrínsecamente complejos dada la dificultad de identificar si las innovaciones, en sus primeros pasos, son disruptivas y no mejoras graduales o servicios destinados a nuevos segmentos con poca probabilidad de afectar a mercados existentes. Con este objetivo en mente, Evans (2014) ha solicitado la creación de «unidades disruptivas de bandera roja» por parte de las autoridades de la competencia para mejorar sus conocimientos del mercado. Un entendimiento claro de las características que hacen a los mercados vulnerables a la disrupción también podría facilitar sus esfuerzos.

### **Documento informativo y temas de debate**

13. El documento informativo del Secretariado, que se distribuirá próximamente, puede emplearse como punto de partida de los debates de esta sesión. En el anexo se enumeran una serie de temas de interés para los mismos.

**ANEXO. CUESTIONES PARA TENER EN CUENTA  
EN LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PAÍSES**

1. Sobre la innovación disruptiva en Latinoamérica y el Caribe:
  - ¿Qué innovaciones recientes han aparecido en su jurisdicción, alterando, o con potencial para alterar, los mercados existentes?
  - ¿Cómo han reaccionado las empresas más arraigadas a estas innovaciones? ¿Han mostrado conductas anticompetitivas?
  - Si las innovaciones ocurrieron en sectores regulados, ¿cómo respondieron los reguladores?
  - Estas innovaciones disruptivas, ¿tienen alguna característica única con respecto a otras innovaciones disruptivas que estén ocurriendo, o se estén desarrollando, en otras regiones del mundo?
2. Cuestiones sobre la definición de mercado en mercados guiados por la innovación:
  - Sus autoridades, ¿se han encontrado con desafíos respecto a la definición del mercado en un mercado guiado por la innovación, como (i) límites muy cambiantes o que desaparecen entre los mercados; o (ii) productos muy adaptados?
  - Sus autoridades, ¿han presenciado la emergencia de plataformas *online* empleadas para justificar las fusiones de minoristas con tiendas físicas (el argumento «pero Amazon»)? ¿Qué respuesta se le dio?
3. En mercados de dos caras:
  - ¿Sus autoridades han adaptado las herramientas tradicionales de evaluación del mercado para abarcar los mercados de dos caras?
  - En caso afirmativo, ¿este nuevo enfoque ha llevado a tomar decisiones que hubieran sido distintas de haber considerado cada parte del mercado por separado?
4. Sobre la actuación de las autoridades de la competencia en sectores que se enfrentan a una posible disrupción:
  - ¿Cómo pueden las autoridades de la competencia identificar innovaciones disruptivas en una fase temprana con el fin de promover la participación de los reguladores y controlar posibles comportamientos anticompetitivos por parte de las empresas más arraigadas?
  - Además de con estudios de mercado y emitiendo comentarios a las autoridades reguladoras mediante procesos formales, ¿las autoridades de la competencia tienen alguna posibilidad de promover la interacción entre las autoridades reguladoras y los disruptores?
    - Dadas las características únicas de las innovaciones identificadas en (1) (si se dan), ¿cómo deberían adaptarse los esfuerzos de los defensores de la competencia a los mercados latinoamericanos y caribeños?

## LISTA DE LECTURAS SUGERIDAS

- Cortez, N. (2014), «Regulating Disruptive Innovation», *Berkeley Technology Law Journal*, Vol. 29:175, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2436065>.
- Evans, D. y E. Mariscal, «Market Definition Analysis in Latin America with Applications to Internet-Based Industries», *I/S: A Journal of Law and Policy*, Vol. 9:3, <http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2014/03/Evans-Mariscal.pdf>.
- Evans, P. (February 7, 2014), «Disruptive Competition Part 2: What Role for Regulators and Competition Policy?», blog judoeconomics, <https://judoeconomics.wordpress.com/2014/02/07/disruptive-competition-part-2-what-role-for-regulators-and-competition-policy/>.
- Fingleton, J. (2013), «Disruptive Entry and Regulation in Financial Services», Fingleton Associates, <http://www.fingletonassociates.com/speeches/disruptive-entry-and-regulation-in-financial-services/>.
- Graef, I. (2015), «Market Definition and Market Power in Data: The Case of Online Platforms», *World Competition*, número 4, pp. 473–505, <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=WOCO2015040>.
- Haucap, J. y T. Stühmeier (2015), «Competition and antitrust in internet markets», *DICE Discussion Paper*, núm. 199, <http://hdl.handle.net/10419/121420>.
- Debates de la mesa redonda del Comité de la competencia de la OCDE (todos disponibles en <http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>)
- Innovaciones disruptivas y su efecto sobre la competencia (2015)
  - Definición del mercado (2012)
  - Estudios de mercado (2008)
- Comisión de la competencia del Reino Unido (2008), *Game Group PLC and Games Station Limited: A report on the completed acquisition by Game Group PLC of Games Station Limited*, Londres, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep\\_pub/reports/2008/fulltext/536.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2008/fulltext/536.pdf).