

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)8

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

15-Mar-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

-- Contribución de Costa Rica --

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

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Costa Rica (SUTEL) PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 12-13 de abril 2016 en México.

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

JT03391981

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)8
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

INNOVACIONES DISRUPTIVAS EN TELECOMUNICACIONES: EL CASO DE COSTA RICA

-- CONTRIBUCIÓN DE COSTA RICA (SUTEL)* --

1. Antecedentes

1. El concepto de innovación disruptiva no es completamente nuevo, si bien fue retomado y popularizado por el profesor de Harvard Clayton Christensen en su libro “The Innovator’s Dilemma”, el mismo está asentado en los desarrollos previos del economista austríaco Joseph Schumpeter, quien planteó no sólo que la innovación constituía el eje principal del progreso económico, sino que planteó que la “destrucción creativa” es quien le da la posibilidad a las nuevas empresas de desplazar a empresas ya establecidas.

2. Las innovaciones disruptivas se refieren a aquellas innovaciones que se dan en un mercado que llevan a que toda la dinámica competitiva de dicho mercado cambie, alterando los términos de la oferta y la demanda de un mercado. Este tipo de innovaciones surgen usualmente de una estrategia competitiva que busca hacerle frente a las estrategias de negocio consolidadas, es decir, las innovaciones disruptivas vienen a competir contra tecnologías ya establecidas por parte de las empresas dominantes del mercado, buscando consolidarse progresivamente en el mercado.

3. Este tipo de innovaciones tienen no sólo la capacidad de transformar por completo una industria, generando cambios tan drásticos en un mercado que incluso pueden llevar a la desaparición de productos o servicios que formaban parte de la oferta del mercado antes de la aparición de la innovación disruptiva. Sino que también tienen la particularidad de desarrollarse y evolucionar tan rápido que en muchos casos dejan sin posibilidad de respuesta a los competidores tradicionales, siendo la expansión y consolidación de estas innovaciones tan acelerada que erosiona las cuotas de mercado de los proveedores establecidos, desplazando así a los antiguos competidores del mercado.

* Contribución de la Superintendencia de Telecomunicaciones de Costa Rica (SUTEL).

4. En la industria de telecomunicaciones existen muchos ejemplos de innovaciones disruptivas, los cuales van desde aquellos asociados con el terminal del servicio (teléfono celular), hasta con la prestación del servicio como tal. En relación, con las innovaciones disruptivas que han afectado la prestación de servicios de telecomunicaciones se pueden mencionar una serie de aplicaciones desarrolladas sobre el Internet. En esta contribución el análisis se va a centrar sobre el impacto particular que han tenido en el mercado de telecomunicaciones de Costa Rica dos aplicaciones, Skype y WhatsApp.

2. Skype: un cambio en el mercado de telefonía internacional

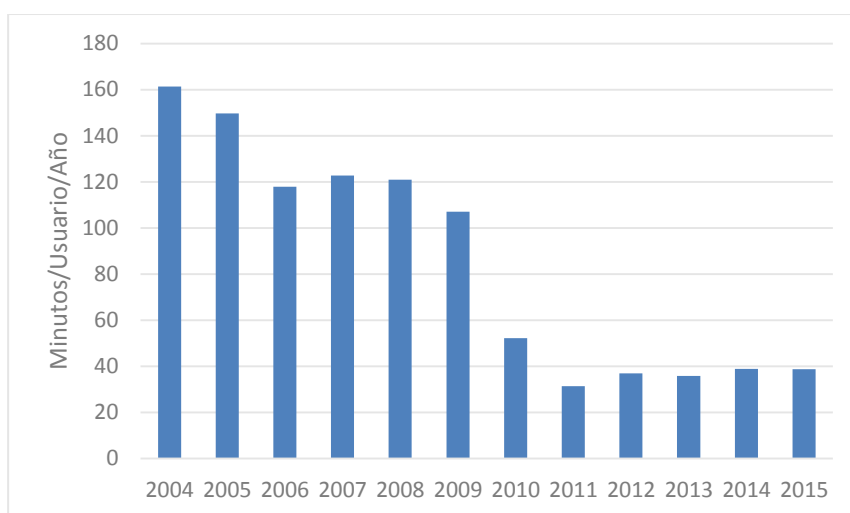
5. Skype es un software que permite comunicaciones de texto, voz y vídeo sobre internet. Este servicio fue desarrollado en el año 2003 y vino a cambiar la dinámica del mercado de llamadas de telefonía internacional.

6. Una de las mayores ventajas de este servicio frente a los servicios tradicionales de llamadas es que cuando la comunicación se da entre dos o más usuarios de Skype conectados a internet por medio de cualquier dispositivo (computadora o teléfono móvil) esta es gratis. Lo cual vino a representar una ventaja muy importante para los usuarios, en virtud de que tradicionalmente los servicios de telefonía internacional eran ofrecidos por los operadores de telecomunicaciones a precios muy altos. Por ejemplo en el año 2006 en Costa Rica una llamada hacia Estados Unidos costaba USD 0,27 por minuto, mientras que en el 2016 son ofrecidas por los proveedores de telecomunicaciones en alrededor de USD 0,14 por minuto.

7. Posteriormente Skype complementó sus servicios incluyendo el envío de llamadas a líneas telefónicas tradicionales a un precio muy bajo, lo cual volvió el servicio aún más atractivo para los usuarios.

8. La introducción de este servicio en el mercado llevó evidente a una reducción en los ingresos de este servicio, el cual representaba uno de los segmentos más rentables de los operadores de telecomunicaciones en aquel momento. Esta continúa reducción de la demanda de llamadas internacionales también se dio en Costa Rica, según se ejemplifica en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Consumo de llamadas internacionales en Costa Rica, Cifras en minutos por usuario al año, 2014-2015*

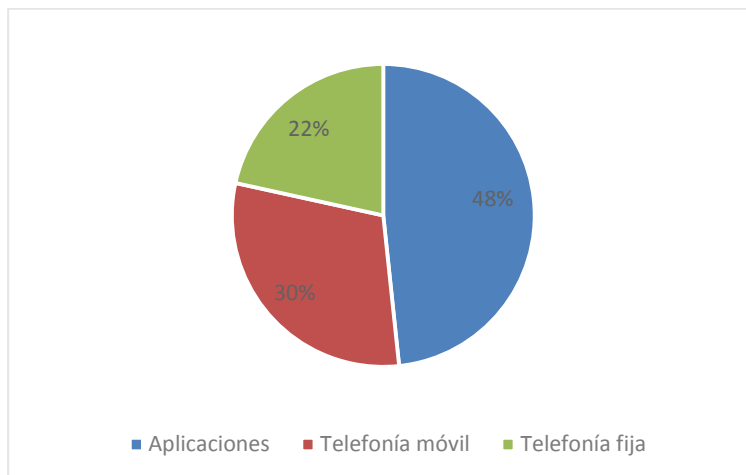


Fuente: Estadísticas de SUTEL.

9. Skype junto con otras aplicaciones se han vuelto tan importantes en la prestación del servicio de llamadas internacionales en el caso de Costa Rica que, según una reciente encuesta realizada por SUTEL,

casi un 50% de los usuarios de este servicio indicaron que emplean una aplicación (que en el 61% de los casos es Skype) para realizar una llamada internacional.

Gráfico 2. Costa Rica: Medio tecnológico empleado para realizar llamadas internacionales, 2015

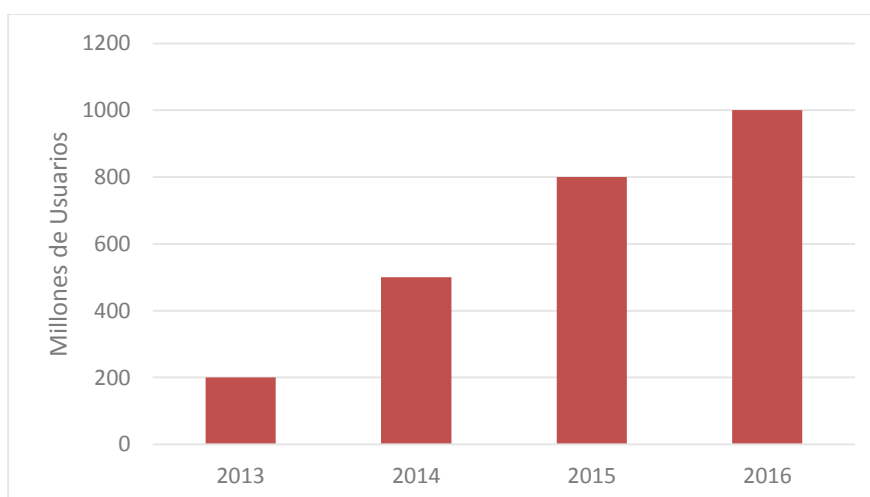


Fuente: Encuesta realizada por la SUTEL entre los meses de octubre-diciembre 2015 sobre distintos servicios de telecomunicaciones.

3. WhatsApp: redefiniendo los servicios de mensajería

10. WhatsApp es una aplicación de mensajería que funciona para múltiples sistemas operativos de telefonía móvil. Este servicio utiliza como plataforma una conexión a internet, sobre la cual permite a sus usuarios enviar y recibir mensajes de otros usuarios de WhatsApp. Esta aplicación fue lanzada en el año 2009 al mercado y desde entonces no ha dejado de crecer.

Gráfico 3. Cantidad de usuarios activos de WhatsApp a nivel Mundial, Cifras en millones de usuarios a abril de cada año, 2013-2016*



*Los datos del año 2016 son a febrero.

Fuente: Elaborado a partir de información consultada en: <http://www.statista.com/statistics/260819/number-of-monthly-active-whatsapp-users/>

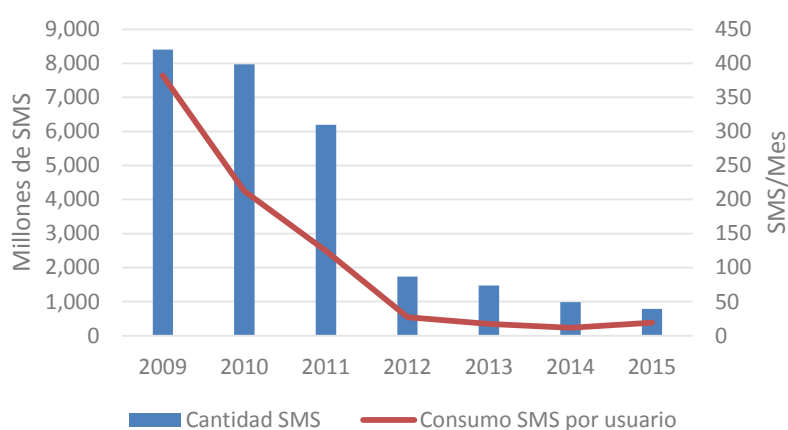
11. Desde su introducción en el mercado los servicios de WhatsApp no sólo han venido a competir directamente con los servicios de mensajería corta (SMS), sino que incluso han llegado a desplazar a los

proveedores tradicionales de este servicio, sea los operadores de redes de telecomunicaciones. Este desplazamiento se ha dado por una serie de factores, en primer lugar, el SMS es un sistema de mensajería más antiguo cuyo grado de funcionalidad es menor ya que sólo ofrece un número de caracteres limitado (entre 140 y 160). Por su parte, WhatsApp es una aplicación mundial, lo que le permite al usuario la posibilidad de enviar mensajes a usuarios ubicados en otras partes del mundo sin un costo adicional, además este servicio incorpora funcionalidades que no posee el servicio de SMS, así además de utilizar la mensajería de texto los usuarios de WhatsApp pueden crear grupos, enviarse imágenes, vídeos y grabaciones de audio.

12. Igualmente WhatsApp fue introducido en el mercado como un servicio sin costo, lo cual vino a cambiar el esquema de negocio de los operadores móviles, los cuales cobraban por cada mensaje enviado. Si bien el servicio de WhatsApp consume datos de la conexión del internet y podría argumentarse que por dicha circunstancia el mismo sí tiene un costo para el usuario, resulta que si el usuario cuenta con una conexión móvil de tarifa plana o está conectado a una red WIFI efectivamente el servicio es recibido sin tener que pagar un precio por el mismo.

13. Estas ventajas que hacían de WhatsApp un servicio de mayor valor agregado para el usuario, produjeron un desplazamiento del servicio de SMS. En el caso de Costa Rica la introducción de este servicio significó una continua disminución del uso de SMS, de tal forma que el usuario costarricense pasó de enviar 382 mensajes por mes en 2009 a 19 mensajes por mes en 2015.

Gráfico 4. Consumo de SMS en Costa Rica, Cifras en millones de SMS, 2009-2015



Fuente: Estadísticas de SUTEL.

4. Reacción de los operadores ya establecidos

14. Evidentemente la sustitución de los servicios de telecomunicaciones tradicionales por servicios “over the top” (OTT), como se les conoce en la industria de telecomunicaciones a este tipo de aplicaciones, ha significado una disminución en los ingresos de los operadores de telecomunicaciones. Al respecto en abril de 2015 Forbes predijo que entre los años 2012 y 2018 la industria de telecomunicaciones perdería de forma combinada un total de \$US386 billones por servicios OTT como WhatsApp y Skype¹.

15. Lo cual a su vez ha llevado a los operadores de telecomunicaciones a tomar diferentes acciones, algunas positivas, asociadas con el intento de desarrollar sus propios servicios, y así poder competir directamente con estos nuevos servicios a través de la propia innovación.

¹ Fuente: http://www.forbes.com/sites/parmyolson/2015/04/07/facebooks-whatsapp-voice-calling/?utm_campaign=Forbes&utm_source=TWITTER&utm_medium=social&utm_channel=Technology&linkId=13374701#3a5dcff2785d

16. Sin embargo, otras acciones no han sido tan positivas, por ejemplo en algunos países los operadores han intentado bloquear este tipo de servicios, con el objetivo de evitar que se dé una disminución en sus ingresos. Las decisiones de bloquear servicios como Skype y WhatsApp han afectado a distintos países, entre ellos Marruecos, Irán, Bangladesh, Guinea Ecuatorial, Egipto y Burundi.

17. Costa Rica no ha estado exenta de dicha circunstancia, así por ejemplo en el año 2005 el INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE), antiguo operador monopólico del mercado costarricense de telecomunicaciones, solicitó que en el país se bloqueara Skype², indicando que para aquel momento 1 de cada 5 llamadas a Estados Unidos se hacía por medio de dicha aplicación, lo cual a su criterio podría haber constituido un fraude de telecomunicaciones. Afortunadamente, en aquel momento el proyecto de Ley impulsado por el ICE no prosperó en la Asamblea Legislativa y el servicio de Skype no fue prohibido en Costa Rica.

18. Las razones dadas por los operadores e inclusive por los reguladores para permitir el bloqueo de este tipo de aplicaciones son de distinta naturaleza, uno de los argumentos más empleado por los operadores de redes de telecomunicaciones es que este tipo de servicio OTT carecen de regulación, lo que implica que existe un desequilibrio regulatorio que les impide competir en igualdad de condiciones.

19. Lo cierto del caso es que actualmente los usuarios de telefonía móvil de todo el mundo emplean distintas aplicaciones de mensajería instantánea como medio de comunicación, lo que ha generado una preferencia del usuario por este tipo de servicios. De tal manera que ante la aparición de este tipo de innovación disruptiva la única forma en que los operadores de telecomunicaciones pueden competir es mediante la propia innovación, que los debe llevar a generar nuevas ofertas valor para los usuarios.

5. Retos en la aplicación del derecho de la competencia

20. La aparición de este tipo de innovaciones a su vez ha significado un reto importante para la SUTEL en su rol de autoridad de competencia. Por ejemplo, en 2011 se tramitó una denuncia contra un operador telefónica en relación con el servicio de llamadas internacionales, siendo un elemento determinante en relación con dicha investigación la definición del mercado relevante que se hiciera. En este caso particular la SUTEL se decantó por incluir los servicios de aplicaciones que permitían realizar llamadas internacionales como parte del mercado relevante, esto en virtud de que para SUTEL debían considerarse en el análisis realizado *“todos los medios tecnológicamente disponibles que le permitan a un usuario originar una llamada en Costa Rica y terminarla en Nicaragua con condiciones similares de calidad y precio”*. En esa ocasión se consideró que efectivamente eran las aplicaciones como Skype las que generaban mayor presión competitiva en el mercado de telefonía internacional, razón por la cual era necesario considerar el efecto que dichas aplicaciones tenían en la dinámica competitiva de este mercado y por tanto no sólo en la existencia de una eventual posición de dominio por parte de un operador local sino también en las acciones de los operadores de telecomunicaciones en relación con este servicio.

21. Igualmente, en este momento SUTEL tiene en estudio un caso en el cual una de las principales defensas de la empresa investigada se relaciona con la existencia de los operadores OTT, como Skype, que vienen a limitar cualquier poder de mercado que pudiera tener un operador local de telecomunicaciones.

22. Los anteriores son ejemplos de la forma en la que la existencia de innovaciones disruptivas, como Skype y WhatsApp, han venido a afectar no sólo la dinámica competitiva del mercado de las telecomunicaciones, sino también la forma en la que las autoridades de competencia deben abordar dichos casos. Lo cual representa un reto en materia del conocimiento y seguimiento que se debe dar una autoridad de competencia a un determinado mercado para poder abordar los casos relacionados con dicho mercado a partir de la verdadera realidad competitiva de dicho mercado.

² Para mayores detalles se puede consultar: http://www.nacion.com/ln_ee/2005/febrero/12/pais1.html.