

GUÍA DE ANÁLISIS

ex-post del impacto de las decisiones de la SUTEL en materia de competencia.



sutel
SUPERINTENDENCIA DE
TELECOMUNICACIONES

TABLA CONTENIDO



1. INTRODUCCIÓN
pág. 03



2. DEFINICIONES
pág. 04



3. ABREVIATURAS
pág. 05



4. CONSIDERACIONES
GENERALES SOBRE
LAS EVALUACIONES
EX POST DE DECISIONES
DE LA SUTEL EN MATERIA
DE COMPETENCIA
pág. 06



5. METODOLOGÍAS
INTERNACIONALES
EN MATERIA DE
ANÁLISIS EX POST
pág. 09



6. DETERMINANTES
PARA LA SELECCIÓN
Y PRIORIZACIÓN DE
DECISIONES SOMETIDAS
A EVALUACIÓN EX POST
pág. 15



7. METODOLOGÍA DE
EVALUACIÓN
pág. 19



8. EVALUACIONES DE
IMPACTO GLOBAL DE
LAS INTERVENCIONES
EN MATERIA DE
COMPETENCIA
pág. 25



9. PRESENTACIÓN Y
DIVULGACIÓN DE LOS
RESULTADOS
pág. 27



10. FUENTES
Y BIBLIOGRAFÍA
pág. 28

1. INTRODUCCIÓN

La Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), en ejercicio de sus facultades como autoridad sectorial de competencia en el mercado de las telecomunicaciones y las redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, y en el marco de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica (Ley 9736), presenta la siguiente “*Guía de análisis ex post de las decisiones de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)*”.

Corresponde a la SUTEL “*promover los principios de competencia en el mercado nacional de telecomunicaciones*”. Para tales efectos, es necesario contar con un instrumento que permita evaluar el impacto de las principales intervenciones de la SUTEL en el marco de sus facultades como autoridad de competencia (AC).

De forma tal que la evaluación permitirá obtener conclusiones sobre la eficacia de la intervención previa, generando lecciones a la propia Autoridad que impulsarán el conocimiento como pilar e insumo en la toma de decisiones estratégicas.

Las evaluaciones son una práctica recomendada entre las autoridades de competencia, como mecanismo que permite cuantificar los beneficios que suponen sus actividades en los mercados, por lo cual contar con un instrumento que permita realizar este tipo de evaluaciones es de suma relevancia en un contexto en el que la efectividad de las leyes de competencia y el impacto de las políticas de competencia sobre la economía atraen cada vez más atención.

Entidades como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la *International Competition Network* (ICN) promueven la realización de estudios ex post para mejorar la efectividad de las intervenciones de las autoridades de competencia.

Las evaluaciones *ex post* constituyen, por ende, una herramienta de monitoreo, evaluación y mejora del diseño e implementación de la política de competencia, sin olvidar mencionar el hecho de que coadyuvan en la construcción de parámetros para mejorar la rendición de cuentas.

Cabe mencionar que, además de su evidente utilidad, estas evaluaciones no suelen ser costosas en mercados regulados, ya que se basan en mayor medida en la información que ya está disponible en los expedientes de sus intervenciones, sin perjuicio de los compendios estadísticos con los que dispone el propio regulador.

Esta Guía presenta la metodología para la evaluación ex post de las intervenciones de la SUTEL en materia de aplicación de la normativa de competencia en el mercado de las telecomunicaciones.



2

DEFINICIONES

Agente económico: En el mercado, toda persona física, entidad de hecho o de derecho, pública o privada, participe de cualquier forma de actividad económica, como comprador, vendedor, oferente o demandante de bienes o servicios, en nombre propio o por cuenta ajena, con independencia de que sean importados o nacionales, o que hayan sido producidos o prestados por él o por un tercero (artículos 2 Ley 7472 y 3 Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones).

Efectos dinámicos: beneficios (o desmejoras) que se pueden producir a largo plazo, como efecto posterior a una intervención de la autoridad de competencia, lo que podría incluir, por ejemplo, una mayor competencia, mayor eficiencia, introducción de nuevos actores en el mercado, el desarrollo de economías de escala, estímulos a la inversión, mejoras a nivel de calidad de los productos y servicios, y en general, una mejor asignación de los recursos.

Efectos estáticos: eficiencia productiva (o desmejora de esta) traducida en ahorro efectivo que se puede dar en el corto plazo en el mercado, como efecto de una intervención de la autoridad de competencia.



Operador: Persona física o jurídica, pública o privada, que explote redes de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, las cuales podrán prestar o no servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general (artículos 6 Ley 8642 y 3 Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones).

Proveedor: Persona física o jurídica, pública o privada, que proporciona servicios de telecomunicaciones disponibles al público sobre una red de telecomunicaciones con la debida concesión o autorización, según corresponda (artículos 6 Ley 8642 y 3 Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones).

Servicios de telecomunicaciones: Servicios que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de telecomunicaciones. Incluyen los servicios de telecomunicaciones que se prestan por las redes utilizadas para la radiodifusión sonora o televisiva (artículos 6 Ley 8642 y 3 Reglamento del Régimen de Competencia en Telecomunicaciones).

Servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre: se entienden como servicios de radiodifusión sonora o televisión convencional, de programación comercial, educativa o cultural, que pueden ser recibidos libremente por el público, en general, sin pago de derechos de suscripción, y sus señales se transmiten en un solo sentido a varios puntos de recepción simultánea (artículo 29 Ley 8642).

3

■ ABREVIATURAS

AC: Autoridad de Competencia

ACM: *Authority for Consumers and Markets* (Países Bajos)

CMA: *Competition and Markets Authority* (Reino Unido).

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (España).

COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica (México).

COPROCOM: Comisión para Promover la Competencia.

CTP: Costo Total Promedio.

DGCO: Dirección General de Competencia de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

DoJ: *Department of Justice* (Estados Unidos de América)

FTC: *Federal Trade Commission* (Estados Unidos de América)

HHI: Índice de Herfindahl-Hirschman.

Ley 7472: Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, 1994.

Ley 7593: Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), 1996.

Ley 8642: Ley General de Telecomunicaciones, 2008.

Ley 8660: Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, 2008.

Ley 9736: Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, 2019.

MR: Mercado relevante.

PMA: Práctica Monopolística Absoluta.

PMR: Práctica Monopolística Relativa.

PSM: Poder Sustancial de Mercado.

SC: Superintendencia de Competencia (El Salvador).

SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.



4

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS EVALUACIONES *EX POST* DE DECISIONES DE LA SUTEL EN MATERIA DE COMPETENCIA

4.1 Caracterización y concepto de las evaluaciones *ex post*

Las evaluaciones *ex post* constituyen una herramienta para mejorar la implementación de la política de competencia. Le permitirán a la SUTEL rendir cuentas mediante datos concretos (cuantificación) de sus intervenciones, aumentar la transparencia, medir su efectividad, y generar insumos para la mejora de sus futuras intervenciones y el diseño de la política de competencia para el mercado de las telecomunicaciones.

Las evaluaciones *ex post* constituyen una herramienta para mejorar la implementación de la política de competencia. Sus resultados le permitirán a la SUTEL, a nivel externo, rendir cuentas mediante datos concretos a través de la cuantificación de sus intervenciones, aumentar la transparencia, medir su efectividad; y a nivel interno, estos insumos serán de utilidad para la mejora de sus futuras intervenciones a través de la planificación estratégica en el uso de los recursos y definición de labores, así como la valoración de mejoras en la organización. Asimismo, la evaluación provee de insumos para el diseño e impulso de la política de competencia para el mercado de las telecomunicaciones mediante el establecimiento de prioridades, tanto a nivel de intervenciones futuras, mercados prioritarios, necesidades de capacitación, entre otros.



Las evaluaciones *ex post* se basan en la información recopilada después de una determinada intervención en la cual se hayan aplicado recomendaciones, remedios o medidas. En este sentido, implican el análisis de los efectos *actuales* de una decisión puntual. Como las decisiones sobre competencia requieren cierto tiempo para producir sus efectos, la cuantificación del impacto resultante de una intervención debe efectuarse a menudo varios años después de concluido el caso.

Este tipo de evaluaciones buscan estimar el impacto que tuvieron la suspensión, sanción o prevención de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, sobre las condiciones de equilibrio de un mercado y, en consecuencia, sobre el bienestar de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

Para el desarrollo de la Guía para la evaluación *ex post*, además de las recomendaciones generales emitidas por organismos como la OCDE o los análisis efectuados por la Comisión Europea, se han tomado como parámetro de referencia las guías adoptadas por agencias de competencia líderes, entre las que se incluye la CMA en Reino Unido, la CNMC en España y la COFECE en México.

Las evaluaciones *ex post* destacan por buscar cuantificar de manera simple y concisa los beneficios esperados de decisiones puntuales sobre el control de concentraciones o sanción de conductas (infracciones) en materia de competencia. Dado lo anterior se diferencian de las *evaluaciones de impacto* que implican un análisis integral de todas las decisiones, o un subgrupo de ellas (por ejemplo, todas las decisiones sobre cárteles), que la AC ha tomado a lo largo de un periodo y se ejecutan poco después de que se han tomado las decisiones. Esta guía plantea una serie de lineamientos generales bajo los cuales, la SUTEL, podría igualmente desarrollar mediciones de impacto sobre la globalidad de sus intervenciones a lo largo de un período.

4.2 La evaluación ex post en el marco de las facultades y competencias de la SUTEL

La SUTEL es la autoridad sectorial encargada de la defensa y promoción de la competencia y libre concurrencia en el sector de telecomunicaciones y redes que sirvan de soporte a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva de acceso libre, conforme se establece en el artículo 29 y en el capítulo II del título III de la Ley 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 4 de junio de 2008 y sus reglamentos.

El artículo 52 de la Ley 8642 establece que *“La operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones estarán sujetas a un régimen sectorial de competencia, que se regirá por lo previsto en esta ley y supletoriamente por los criterios establecidos en el capítulo III de la Ley N.º 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y por lo previsto en la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica”*. De acuerdo con el inciso a) del artículo 52 supra, a la SUTEL le corresponde *“Promover los principios de competencia en el mercado nacional de telecomunicaciones”*.

El artículo 22 de la Ley 9736, establece que *“el Órgano Superior de cada autoridad de competencia emitirá guías para promover la transparencia, predictibilidad y seguridad jurídica en relación con la aplicación, los trámites y los procedimientos ante dichas autoridades, establecidos en la presente ley, en la Ley N.º 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre de 1994 y sus reglamentos, y en la Ley N.º 8642, Ley General de Telecomunicaciones, de 4 de junio de 2008 y sus reglamentos, en lo relativo al régimen sectorial de competencia. (...)”*.

Cabe destacar que las labores de evaluación ex post no eximen a la AC de los deberes de vigilancia del cumplimiento de los compromisos en caso de terminaciones anticipadas (Sección III de la Ley 9736) o del cumplimiento de las resoluciones que adopte (artículo 127 de la Ley 9736).

Las evaluaciones se apegan a las mejores prácticas internacionales, como una herramienta que da seguimiento a los casos investigados y concentraciones analizadas, permitiendo por un lado extraer experiencias de la intervención, y por otro cuantificar, en lo posible, los beneficios obtenidos por el usuario final de servicios de telecomunicaciones, por el ejercicio de las labores de la autoridad.

4.3 El alcance y ámbito de intervención de las evaluaciones ex post de las decisiones de la SUTEL en materia de competencia

La SUTEL podrá considerar la evaluación ex post de las siguientes decisiones:

- a. Las resoluciones en materia de concentraciones conocidas en el marco de sus facultades, que no hayan sido autorizadas o bien que hayan sido condicionadas en los términos del artículo 57 de la Ley 8642, en relación con el artículo 103 de la Ley 9736 **con el fin de reducir o contrarrestar los posibles efectos anticompetitivos**.
- b. Las prácticas monopolísticas absolutas cometidas por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, contempladas en el artículo 53 de la Ley 8642, que hayan sido sancionadas.
- c. Las prácticas monopolísticas relativas cometidas por operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones contempladas en el artículo 54 de la Ley 8642, que hayan sido sancionadas, o bien, cuyo procedimiento haya culminado en forma anticipada por la aceptación de compromisos, en los términos del Capítulo III, Sección III de la Ley 9736.
- d. Las concentraciones ilícitas cometidas por operadores de redes o proveedores de servicios contempladas en los artículos 52 de la Ley 8642 y 115 de la Ley 9736, que hayan sido sancionadas.
- e. Excepcionalmente, la AC podrá considerar la evaluación ex post de una decisión mediante la cual autoriza sin condiciones una operación de concentración, o de una decisión relativa a prácticas no sancionadas. Lo anterior, como escenario para evaluar casos en los que exista un riesgo de detectar eventuales “falsos negativos”.

La evaluación ex post no dará de ninguna forma derecho ni lugar a una revisión o modificación de los términos de la decisión adoptada en el caso analizado. La evaluación podrá efectuarse con base en la resolución adoptada en sede administrativa, aun cuando haya sido sometida a control judicial.

A modo de referencia, en la experiencia de la autoridad británica CMA las estimaciones de la evaluación de impacto incluyen los beneficios de los casos, aun cuando su resultado esté siendo recurrido o sometido al control judicial. Se incluyen esos beneficios porque se considera que esto garantiza que la evaluación es la mejor estimación del impacto probable de los casos en el momento de la publicación del informe. Además, este enfoque también garantiza que las estimaciones de beneficios se incluyan en la evaluación de impacto para ser comparados con los costos en los que incurrió la Autoridad para llevar a cabo el caso.

5 METODOLOGÍAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE ANÁLISIS EX POST

Existen distintas metodologías para estimar el impacto en el bienestar del consumidor (usuario final en este caso). En esta sección se detallan una serie de metodologías que se consideran relevantes en el proceso de elaboración de la presente Guía.

5.1 El modelo de estimación de la CMA en el Reino Unido

La CMA es la principal autoridad británica en materia de competencia y consumo. Aplica evaluaciones de impacto global de sus intervenciones, y en ciertas ocasiones de un subconjunto de decisiones, aunque por razones de confidencialidad, no publica estimaciones de impacto para casos y proyectos concretos.

La metodología utilizada por la CMA se basa en la desarrollada y utilizada por la *Office of Fair Trading* (OFT)¹ validada por sucesivos revisores académicos independientes y coherente con los enfoques considerados por la OCDE como buenas prácticas internacionales². Las estimaciones de impacto se centran en los beneficios económicos directos para los consumidores del trabajo realizado por la CMA en sus últimos tres ejercicios. Esta AC hace una media de los beneficios a lo largo de tres años para reducir las fluctuaciones anuales en las estimaciones de impacto debidas a una carga de trabajo desigual y para reflejar el hecho de que algunos de los casos tardan más de un año en completarse.

Los beneficios económicos directos para los consumidores pueden incluir, por ejemplo, la reducción directa de los precios o el valor de las mejoras en la calidad, el servicio o el suministro de información tras una intervención.

Para calcular el impacto de cualquier caso o proyecto, la CMA suele estimar los siguientes componentes basándose en la información y las pruebas disponibles de la investigación original:

1. El tamaño del volumen de negocio afectado.
2. El precio, la calidad u otro efecto negativo, eliminado o evitado debido a la intervención de la CMA (es decir, normalmente un aumento del precio, pero puede ser en forma de disminución de la calidad, disminución de la oferta, etc.).
3. El tiempo durante el cual el perjuicio (por ejemplo, precios más altos) habría prevalecido en ausencia de la intervención.

En primer lugar, se estima el impacto anual sobre los consumidores, multiplicando el volumen de negocios de los bienes y servicios afectados por el supuesto incremento de precios que se ha suprimido o evitado gracias a la actuación de la Autoridad. En segundo lugar, se estima el ahorro futuro para los consumidores multiplicando el impacto anual por el número de años que se cree que habría prevalecido el perjuicio para los consumidores. Se descuentan los beneficios acumulados en el futuro.

¹ OFT (Julio 2010), [Guide to the OFT's impact estimation methods](#).

² OECD (Abril 2014), ["Guide for assessing the impact of competition authorities' activities"](#).

Los datos sobre el volumen de negocios afectado por la intervención (denominado “*volumen de negocios afectado*”) suelen ser recabados por el equipo encargado del caso como parte de la recopilación de pruebas y pueden recuperarse de la investigación original. Para ser conservadores, la CMA suele aplicar una definición estricta del volumen de negocios afectado, estimándolo como el volumen de negocios de las empresas directamente afectadas. Es decir, normalmente se asume que el precio de los bienes o servicios que compiten con los ofrecidos por la(s) empresa(s) objeto de la investigación en el mercado no se ven afectados, aunque es probable que, en algunas circunstancias, también se vieran afectados por la intervención.

En relación con el efecto evitado o eliminado, resultado de la intervención de la CMA, cuando es posible, se basa en estimaciones con base en la información recogida durante la investigación original. Puede tratarse, en raras circunstancias, de información sobre el efecto real (por ejemplo, el sobreprecio debido a una práctica tarifaria) o, más frecuentemente, de una estimación del efecto probable sobre los consumidores (que puede basarse en la magnitud de la presión al alza sobre los precios resultante de una fusión) evaluada por los equipos encargados del caso durante la investigación original.

Cuando no se dispone de dicha información y datos, se aplican reglas empíricas que son interpretaciones conservadoras de los efectos estimados y coherentes con la investigación académica reciente.

Del mismo modo, al estimar la duración futura prevista del perjuicio en ausencia de la intervención, se basan en la información recopilada en el momento de la investigación original. Como punto de partida, se tiende a tomar un valor de duración por defecto que se basa en la práctica internacional y la investigación académica existentes, aunque no es necesariamente igual, y se ajusta este valor cuando la información específica del caso sugiere que sería apropiado. En determinadas circunstancias, la CMA utiliza el índice de precios al consumidor para ajustar las prestaciones al nivel de precios del año en curso.

5.2 El modelo de estimación de la CNMC en España

La CNMC desarrolla una metodología similar que la CMA, con la salvedad de la distinción entre la evaluación del impacto de su actuación en casos de conductas anticompetitivas y en la revisión de operaciones de concentración.

5.2.1 Metodología de la CNMC en caso de conductas anticompetitivas

De la información disponible en el expediente, la CNMC extrae el valor para cada empresa relativo a la dimensión del mercado afectado (consumidores afectados) que, junto al efecto precio (el incremento de precio evitado por la intervención de la CNMC) y la duración del efecto precio (el tiempo que habría continuado la conducta si no se hubiera intervenido), se utiliza para realizar el análisis de impacto de la manera indicada a continuación:

$$\text{Impacto}_t = \sum_{i=1}^N [\text{Consumidores afectados}_i * \text{Efecto precio}_i * \text{Duración del efecto precio}_i]$$

Donde t es el año para el que se hace el análisis y el caso estudiado viene designado por el subíndice i (con un total de N casos anuales). De esta manera, el ahorro para los consumidores es el resultado de multiplicar, para cada empresa y año, el volumen de mercado afectado por el efecto precio y la duración de este, y después, sumar lo obtenido para obtener el impacto de la persecución de infracciones realizado por la AC en ese año.

Aunque cada uno de los parámetros utilizados en el cálculo se explica con detalle como se muestra a continuación, la Autoridad subraya que los valores asignados al efecto sobre los precios y a su duración no se extraen de cada uno de los expedientes, sino que son valores de referencia elegidos con criterios conservadores que se aplican por igual a todos los casos. Dichos valores responden a una selección consistente con los utilizados por las cinco autoridades de competencia con más experiencia en este tipo de análisis (CMA en el Reino Unido, la ACM en países bajos, la Dirección de Competencia de la Unión Europea, y tanto el DoJ como la FTC en los Estados Unidos).

En los apartados siguientes se valoran las opciones metodológicas de las principales autoridades de competencia que retoma la CNMC como referencia, y que justifican la elección de los valores de los parámetros que se utilizarán en la evaluación de impacto de las intervenciones de la AC española.

5.2.1.1 Consumidores afectados

La CNMC considera que el método más adecuado para estimar la dimensión del mercado afectado por la infracción (consumidores afectados) es calcular el promedio anual del volumen de negocio del mercado afectado que está disponible en los expedientes, es decir:

$$VNMA \text{ medio anual} = VNMA \text{ Duración (en años)}$$

Hay que tener en cuenta que calcular el VNMA medio anual implica considerar, para todas las entidades, una estimación del mercado afectado comparable sobre la que aplicar después los valores determinados de efecto precio y su duración, por lo que en caso de que el valor disponible de VNMA se refiera a menos de ese tiempo, el valor final utilizado de VNMA será mayor.

Otras autoridades de competencia utilizan conceptos similares para definir el mercado afectado. En el caso de la CMA británica, utilizan también una fórmula simple que incluye el volumen de negocios del mercado relevante de las empresas afectadas, mientras que la ACM holandesa lo define como el volumen de negocios de los mercados afectados que corresponde a las empresas culpables y multadas en el periodo en el cual está probada la existencia del cártel. La Comisión Europea, utiliza el valor de los productos o mercados afectados por el cártel, y, en Estados Unidos, el DoJ calcula las ventas anuales (o las ventas de los meses durante los que el cártel ha estado activo si la duración es menor a un año) en el mercado relevante.

5.2.1.2. Efecto precio (aumento del precio evitado o eliminado)

Siguiendo la línea de la mayoría de las autoridades de competencia, la CNMC utiliza un efecto precio evitado estimado del 10%, aunque varios estudios han estimado que el incremento de precios es normalmente mayor. Este porcentaje es el utilizado también por la ACM holandesa y el DoJ estadounidense, aunque este último aclara que a veces se estima basándose en información pública del efecto real del cártel. La CMA británica como la Comisión Europea utilizan una regla general entre el 10% y el 15% y, en el caso de la segunda, cuando el cártel se da en mercados financieros, el cálculo del efecto precio sigue una metodología diferente que supone unos beneficios para el consumidor menores que si se utilizaran los mismos supuestos que para el resto de mercados.

5.2.1.3 Duración esperada del efecto precio

En esta sección la CNMC estima la duración futura de la conducta (y, por tanto, del incremento de precios) si la Autoridad no hubiera intervenido, es decir, la duración esperada del efecto precio. Para estos efectos se asume la hipótesis de que, en conductas, el efecto precio dura un año. Se trata de una hipótesis muy conservadora, en especial en comparación con la de la CMA británica que, cuando no dispone de información específica del caso, utiliza una duración esperada del efecto precio de 6 años, hipótesis que difiere del resto de autoridades de competencia (ACM holandesa o el DoJ de Estados Unidos, por ejemplo) que asumen, al igual que la CNMC de España, 1 año de duración, salvo casos puntuales.

La CNMC advierte la posibilidad de, en análisis futuros, utilizar una metodología similar a la empleada por la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, clasificando los cárteles según un análisis caso por caso que tiene en cuenta las condiciones del mercado o la facilidad para renovar acuerdos, entre otros aspectos, y aplica una mayor duración (1, 3 o 6 años) cuanto más estables sean.

5.2.2 Metodología para evaluar el impacto en materia de concentraciones

Al igual que en el caso de conductas, la CNMC extrae el valor para cada empresa relativo a la dimensión del mercado relevante (consumidores afectados) de la información del expediente, que, junto al efecto precio (el incremento de precio evitado por la intervención) y la duración del efecto precio (el tiempo que se habría mantenido el incremento si no se hubiera intervenido), se utiliza para realizar el análisis de impacto de la manera indicada a continuación:

$$Impacto_{tot} = \sum [Consumidores\ afectados_{i,t} \cdot Ni=1 \cdot Efecto\ precio \cdot Duración\ del\ efecto\ precio]$$

Como antes, t es el año para el que se hace el análisis y el subíndice i indica el caso estudiado (con un total de N casos anuales). De esta manera, el ahorro para los consumidores es el resultado de multiplicar, para cada empresa y año, el volumen de mercado relevante afectado por el incremento de precio evitado y la duración del efecto precio, y después sumar lo obtenido para los distintos expedientes con el fin de obtener el impacto total del año de la actividad de control de concentraciones. Al igual que para las conductas se utilizan valores para cada parámetro:

5.2.2.1 Consumidores afectados

En el caso de concentraciones, los consumidores afectados se identifican por el volumen de negocios en el mercado relevante (VNMR) de las empresas que intervienen en la operación de concentración, es decir, no se incluyen en los cálculos el volumen de negocio de las empresas rivales. La CNMC asume así una posición más conservadora respecto a sus homologas, para no sobreestimar el impacto.

Por ejemplo, la ACM utiliza el volumen de negocio de los bienes afectados, aunque se destaca que finalmente no siempre es considerado todo el efecto de las intervenciones en materia de concentraciones: si se ha aprobado sin condiciones o las empresas retiran la propuesta, no se tiene en cuenta (salvo dudas por parte de la autoridad, en cuyo caso se tiene en cuenta un 70 o 100% dependiendo de la fase en la que haya sido retirada); si se aprueba con condiciones, un 100%; si se prohíbe en la primera fase, un 70%; y si se prohíbe en la segunda fase, un 100%. Por otro lado, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea considera el tamaño del mercado relevante. En cuanto a la ACM, destaca que el volumen de negocio relevante escogido suele ser el mercado completo, mientras que, en Estados Unidos, tanto el DoJ como la FTC utilizan el volumen de comercio del mercado relevante.

La CNMC precisa finalmente que el dato no se anualiza como en el caso de conductas porque se refiere siempre a un año concreto.

5.2.2.2 Efecto precio

La CNMC parte de la hipótesis asumida por otras autoridades de competencia, en el sentido de que la intervención en el control de concentraciones evita un aumento del precio de un 1%. Destacan, sin embargo, que este supuesto es extremadamente conservador, ya que varios estudios muestran que el efecto sobre los precios de concentraciones en las que intervinieron las autoridades de competencia es mayor.

La Autoridad española utiliza simulaciones para estimar el efecto precio en casos de concentraciones y el 1% es, simplemente, el porcentaje utilizado por defecto en el caso de que no pueda simularse. De la misma forma que hacen sus homólogas, la CMA lleva a cabo simulaciones basadas en características propias de cada caso en cuanto a la elasticidad-precio, cuotas de mercado o precios relativos. Con los modelos, calculan los equilibrios

antes y después de la concentración, y la diferencia obtenida es el efecto estimado sobre los precios de la concentración si no hay intervención de la AC. La ACM también utiliza simulaciones, y sólo recurre a un efecto precio por defecto del 1% cuando en los expedientes no se da la información necesaria. La Comisión Europea considera un efecto precio entre el 3% y el 5%, y la FTC de un 1%.

5.2.2.3 Duración esperada del efecto precio

En este caso, la hipótesis más prudente –al igual que sucedía en el caso de conductas– es suponer una duración esperada de 1 año, es decir, consideramos que el incremento de precios se habría mantenido durante un año sin la intervención de la CNMC. En el futuro se podría ajustar la estimación para aquellos casos en los que los compromisos aceptados por las empresas tienen una duración diferente y esta se encuentra especificada en el expediente.

Finalmente, es conveniente resaltar que en estas estimaciones no se incluye la pérdida irrecuperable de eficiencia que autoridades como el Departamento de Justicia de EEUU o la CMA de Reino Unido sí tienen en cuenta a la hora de calcular el aumento de precio evitado. Esto se debe a que es necesario mantener los supuestos conservadores y simplificar, en la medida posible, el estudio –a pesar de que la teoría recomendaría incluirlo–, ya que el aumento evitado beneficiaría no sólo a los consumidores que continúan en el mercado, sino también a los que decidirían no abandonarlo (Davies, 2013).

5.2.3 Análisis de sensibilidad

En sus evaluaciones, la CNMC de España realiza varios análisis de sensibilidad para comprobar que los supuestos escogidos para calcular el impacto de las intervenciones, tanto en conductas como en concentraciones, son prudentes y que, por lo tanto, no existe riesgo de sobreestimar el ahorro de los consumidores.

La Autoridad se centra en esta sección en analizar cómo varía el ahorro estimado cuando el efecto precio evitado por las intervenciones y la duración de este efecto se definen bajo diferentes supuestos.

Así, se eligen, a partir de las buenas prácticas de las autoridades de competencia, diversos valores que pueden tomar el efecto precio y su duración para la estimación del impacto de la intervención en casos de conductas. Además de los valores aplicados por la CNMC explicados en el apartado anterior, se consideran otros 7 supuestos. Todos ellos consideran un efecto precio del 10% o el 15%, mientras que la duración de este efecto varía entre 1 y 6 años. Finalmente, para aquellos casos en los que se consideran 3 o 6 años de duración del efecto precio los ahorros futuros se descuentan a una tasa del 3,5%.

De acuerdo con la propia CNMC, su metodología para la estimación del impacto de la intervención de la AC puede considerarse como un límite mínimo, de forma que es muy probable que la cifra real del impacto producido por sus intervenciones sea significativamente superior.

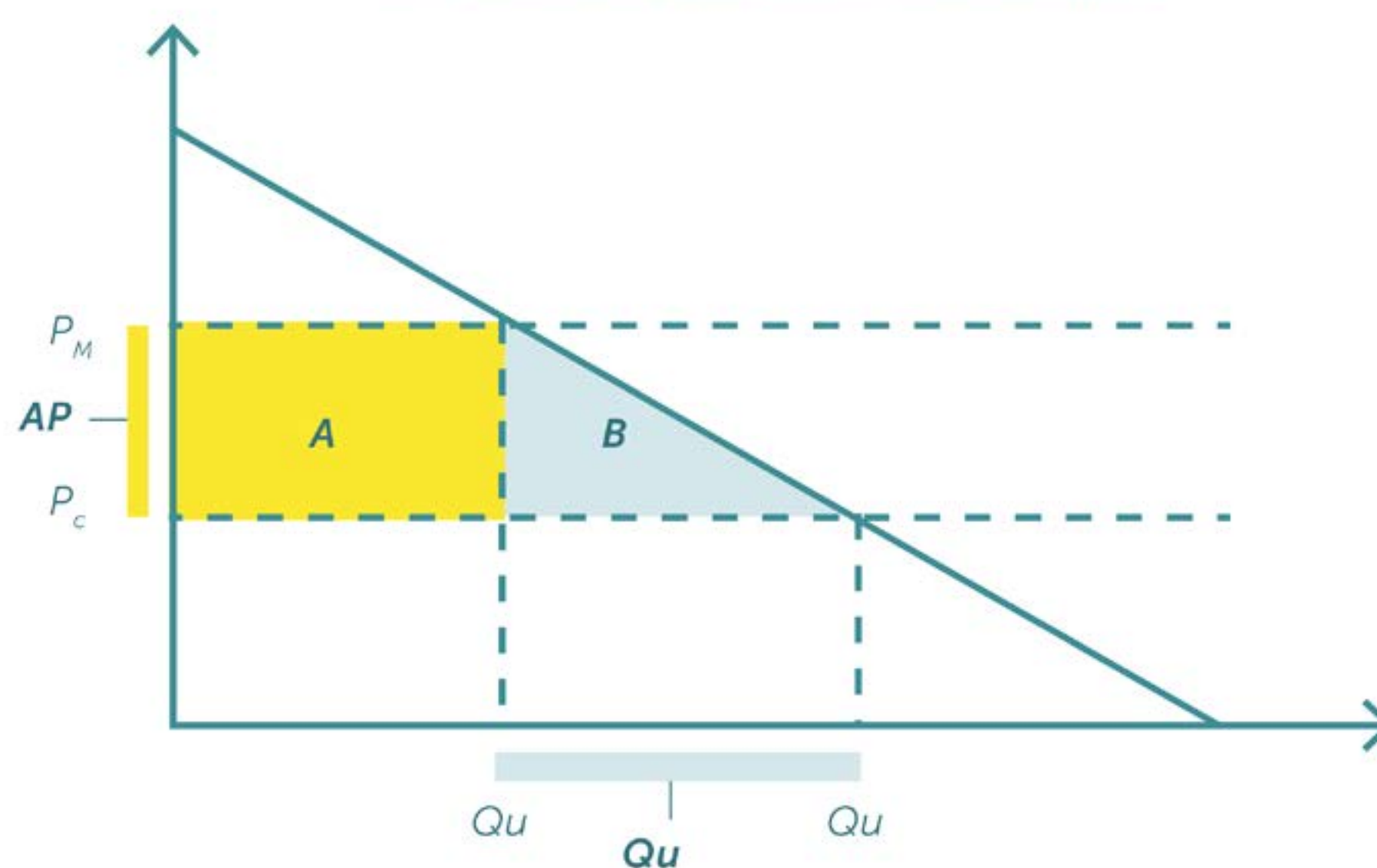
5.3 El modelo de estimación de la COFECE en México

La COFECE en México cuantifica y dimensiona el impacto directo de una intervención sobre dos componentes del excedente del consumidor en el mercado investigado. Estos dos componentes capturan el efecto de la restricción en el funcionamiento eficiente del mercado sobre el bienestar de los consumidores que se atribuye a la existencia de sobrepuestos, así como su efecto por demanda no realizada. En general, la COFECE asume para estos efectos, que la función de demanda en el mercado analizado es de tipo lineal.

El impacto monetario directo de una intervención sobre el bienestar de los consumidores derivado de la existencia de algún sobreprecio estará dado por la variación causada por la intervención de la COFECE en el precio del bien o servicio evaluado, multiplicada por la cantidad de consumo de dicho bien o servicio durante la presencia de dicho sobreprecio. (Este impacto corresponde al área sombreada «A» de la Figura 1)

El impacto monetario directo de una intervención sobre el bienestar de los consumidores causado por la demanda no realizada corresponde a la mitad de lo que resulte de la multiplicación de las variaciones generadas por la intervención de la COFECE en el precio y la cantidad consumida del bien o servicio evaluado. (Este impacto corresponde al área sombreada «B» de la Figura 1).

Figura 1. Impacto de las variaciones en las condiciones de equilibrio de mercado sobre el bienestar del consumidor



Fuente: COFECE.

El impacto monetario de una intervención de la COFECE sobre el bienestar de los consumidores es dimensionado con respecto a dos puntos de comparación:

- i. Volumen de mercado previo a la intervención, entendido como el valor total de las transacciones realizadas por las participantes en el mercado durante un periodo determinado previo a la intervención;
- ii. Presupuesto anual de la Comisión. Es el monto erogado por la Autoridad para su funcionamiento durante el año en que se ejecutó la intervención evaluada.

En México, las evaluaciones ex post podrán incluir mediciones del efecto disuasorio de cada intervención de la AC si para el caso en particular existen parámetros aceptados en la literatura sobre la materia para realizar su cuantificación. En caso de que existan efectos disuasorios, se mencionará su impacto cualitativo sobre las condiciones de equilibrio del mercado analizado y se describirán los mecanismos a través de los cuales estos efectos toman lugar. Se aduce que es probable que el impacto de la disuasión sea particularmente fuerte en las áreas de aplicación de la competencia.

6 DETERMINANTES PARA LA SELECCIÓN Y PRIORIZACIÓN DE DECISIONES SOMETIDAS A EVALUACIÓN EX POST

El objetivo de este apartado es establecer el marco bajo el cual se determinará el proceso de selección, atendiendo, entre otras, las siguientes reglas generales:

6.1 Priorización, manejo interno y periodicidad de las evaluaciones ex post

La DGCO identificará la disponibilidad de recursos a lo interno para priorizar, dentro su plan de trabajo anual, el desarrollo de una o varias evaluaciones. No resulta racional imponer una periodicidad mínima para la realización de este tipo de actividades, siendo que están supeditadas a la existencia de decisiones que puedan ser evaluadas.

La selección de los casos sujetos a una evaluación ex post estará, por ende, a cargo del Consejo de la SUTEL, previa recomendación de la DGCO, quien tomará en cuenta en el análisis las sugerencias que se hagan de parte de terceros, lo anterior sin perjuicio de que el Consejo de la SUTEL requiera directamente llevar a cabo una evaluación específica de un mercado previamente analizado para la toma de una decisión en materia de competencia.

La evaluación será desarrollada por personal de cualquiera de las Unidades que conforman la DGCO.

Apegado a las mejores prácticas internacionales, las evaluaciones del impacto de los casos a ser evaluados pueden considerar, además, los siguientes criterios de priorización:

- a. Que hayan transcurrido entre dos y cuatro años desde la emisión de la resolución en sede administrativa.
- b. Que exista información disponible y suficiente respecto a precios, cantidades comercializadas u otras variables relevantes para el análisis, pudiendo valerse de la información propia del expediente administrativo que dio lugar a la decisión, así como de los compendios estadísticos de la propia SUTEL.
- c. Que el mercado a analizar posea alguna de las siguientes características:
 1. tenga una incidencia importante en el crecimiento del sector;
 2. conlleve un impacto transversal con otros mercados;
 3. que, por sus características, pueda facilitar acuerdos colusorios o abusos de poder sustancial que puedan derivar en la comisión de una práctica monopolística relativa; o
 4. tenga un impacto directo en los usuarios de servicios de telecomunicaciones.



6.2 Descripción del caso sujeto a evaluación

La evaluación contendrá una sección en la que se detallen los antecedentes del caso, y presentará, en orden cronológico, las acciones de los operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones involucrados, esto haciendo uso de la información disponible en el propio expediente administrativo.

Se presentarán, adicionalmente, los hallazgos más relevantes que dieron fundamento a la resolución de la SUTEL.

En este sentido, el informe de evaluación deberá incluir como mínimo:

- i. Una recapitulación de los hechos y conductas llevadas a cabo por los operadores de redes o proveedores de servicios. En el caso de concentraciones, un resumen de los términos de la operación consultada.
- ii. La restricción al funcionamiento eficiente del mercado que fue investigada o analizada, y la trascendencia de la investigación o intervención según sea el caso.
- iii. Un resumen del proceso de investigación, instrucción y de la resolución de la SUTEL. En caso de concentraciones, un resumen del proceso de conocimiento de la operación.
- iv. Efectos esperados en el mercado tras la intervención realizada.

6.3 Descripción del mercado bajo análisis

Para la evaluación de la decisión y la identificación del beneficio que reciben los usuarios del servicio por la intervención de la SUTEL resulta esencial identificar las características del mercado, su estructura y la evolución de sus principales indicadores.

Con ese fin, la AC podrá además de contemplar los supuestos de mercado analizados con base en el artículo 14 de la Ley 7472, aplicar el siguiente inventario de siete componentes³, según se expone:

- a. **Paso 1 - Descripción de agentes:** Se elaborará una lista de los operadores de redes y/o proveedores de servicios de telecomunicaciones participantes en el mercado, o en su defecto, una caracterización genérica del tipo de agentes. Adicionalmente, se realizará una comparación con el listado de los participantes en periodos previos a la intervención, para generar una visión preliminar de los cambios en el mercado. En este punto resulta importante reconocer cuáles son los demandantes de servicio, que pueden corresponder a otros agentes “aguas abajo” de la cadena de valor o a usuarios finales del servicio, para establecer quiénes son los que percibieron el beneficio resultante de la decisión de la SUTEL.
- b. **Paso 2 - Participaciones de mercado:** Una vez identificados los oferentes del mercado, es necesario determinar la participación de cada uno para dimensionar la importancia de la decisión de la SUTEL para los usuarios finales. Para estos efectos, la SUTEL se servirá de la información sobre ventas, volúmenes de venta o variables análogas. Si se cuenta con información a lo largo del tiempo de la dinámica de estas variables, desde antes de la intervención, será importante reconocer si ha ocurrido una reconfiguración del mercado en términos de participaciones. En el caso de no contar con la información de ventas, podría medirse la participación de manera indirecta utilizando los ingresos operacionales disponibles en los estados financieros reportados, o bien de otras variables que se encuentren disponibles.

³ Este inventario fue originalmente desarrollado por la Superintendencia de Competencia de El Salvador, y por su relevancia se considera pertinentes incluirlos como elementos de análisis en la presente Guía de la SUTEL, respetando la autoría de la autoridad salvadoreña.

c. **Paso 3 - Evolución de precios:** La evolución de los precios del mercado es importante para definir qué tanto éstos fueron afectados por la intervención. Se construirán, en la medida que resulte posible y sobre la base de la información disponible, series de precios por operador/proveedor, por mercado o índices de precios (estadísticas). De ser posible, las series deben incluir la mayor cantidad de información correspondiente al antes, durante y después de la práctica u operación de concentración por la cual se llevó a cabo la intervención. La SUTEL debe distinguir si los precios afectados son los precios de lista del producto o los precios mayoristas; el beneficio calculado se incrementará con la calidad y precisión de las estadísticas de precios. De igual forma, la SUTEL debe confirmar que los precios tomados sean contrastables entre sí; esto es, que correspondan al valor por unidad del mismo bien o servicio. Si hay que hacer algún cálculo para hacer comparables las series, será preciso dejar constancia en la elaboración del ejercicio.

d. **Paso 4 - Riesgos de dominancia y dinámica de la concentración:** Si en el paso 2 fue posible obtener información de las participaciones de mercado, éstas serán el insumo para calcular algunos índices de concentración y dominancia. Con base en ellos será posible conocer la estructura del mercado en el momento del análisis y compararla con la situación anterior a la intervención. Para determinar la concentración del mercado se utilizará el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI, por sus siglas en inglés), conforme la práctica usual de las autoridades en Costa Rica. Este índice computa la suma de los cuadrados de las cuotas, en porcentajes, de los operadores o proveedores que conforman el mercado relevante.

$$HHI = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

Donde S_i es la participación de mercado del operador i y N es el número de operadores presentes en el mercado. Mercados con valores del HHI de hasta 1000 puntos se considerarán desconcentrados. Mercados con HHI superior a 1.500 e inferior a 2.500 se considerarán moderadamente concentrados. Mercados que superan los 2.500 puntos se considerarán altamente concentrados⁴. Las participaciones de mercado y el HHI proveen una primera indicación sobre la posición de los agentes investigados y sus competidores, que presentará limitaciones, particularmente cuando existen productos diferenciados, como muchas veces es el caso del sector de las telecomunicaciones y/o cuando el mercado es muy dinámico. Los incisos a), c) y d) del artículo 15 de la Ley 7472 requieren considerar elementos que van más allá de las cuotas de mercado y para determinar conforme a las circunstancias específicas del caso, el grado de fortaleza de los competidores actuales se pueden considerar los siguientes elementos:

- i. Estabilidad y durabilidad de las participaciones de mercado.
- ii. Tamaño relativo de los agentes que participan en el mercado, grado de integración vertical, recursos disponibles y economías de escala.
- iii. En un contexto de productos diferenciados o de cadenas de sustitución, qué productos son los competidores directos más fuertes y si cuentan con similar acceso a insumos.

Es posible igualmente calcular algunos índices que miden el riesgo de dominancia que se presenta en el mercado. Para tal fin, se deberá utilizar de nuevo la información sobre las participaciones de mercado de las firmas. Sobre la base del índice de dominancia desarrollado por Kwoka (1977) se puede responder qué tan similares o diferentes son los tamaños de los operadores o proveedores. Y, en estos términos, qué tan simétrico o asimétrico resulta ser el mercado o sector analizado. Cuando la desigualdad entre el tamaño de las empresas aumenta, el riesgo de dominancia también lo hace y, consecuentemente, el índice de dominancia de Kwoka se incrementa. Para el cálculo de este índice, deben ordenarse las participaciones de mercado de los operadores de mayor a menor y aplicar la siguiente fórmula:

$$K = \sum_{i=1}^{n-1} (s_i - s_{i+1})^2 n - 1$$

⁴ Cf. Centrocompetencia. Índice de Herfindhal Hirschman. <https://centrocompetencia.com/IHH/>

Donde S_i es la participación de mercado del operador i y n es el número de operadores presentes en el mercado. El índice toma valores entre 0 y 1, siendo este último el valor correspondiente a una estructura de mercado de monopolio. Una vez obtenido el valor de dominancia, este se compara con la participación del operador o proveedor líder en el mercado relevante. Cuando esta última es superior al valor de dominancia, existe un alto riesgo de dominancia en el mercado.

- e. **Paso 5 - Información sobre barreras de entrada y rivalidad en el mercado:** Esta información servirá para reconocer factores externos que limiten o refuercen los efectos de la intervención de la SUTEL. Un mercado con altas barreras de entrada y poca rivalidad podría bien limitar el efecto de la intervención respecto aquellos mercados con pocas barreras de entrada y mayor número de rivales potenciales; o, por el contrario, la intervención podría resultar esencial dadas precisamente las barreras de entrada.
- f. **Paso 6 - Información sobre costos de producción:** Esta información resulta determinante para establecer qué parte del cambio en los precios responde a la intervención propiamente. Cualquier información de costos, como el costo por unidad de producto, servirá como insumo para desarrollar algunas metodologías econométricas. Ejemplos de información que se puede recabar en este punto son precios, volúmenes y valor de las compras de cada uno de los insumos necesarios para la producción del bien o servicio. Igualmente, serán de utilidad aspectos relacionados con los costos fijos, inversión inicial para participar en el negocio y márgenes de utilidad que puedan derivarse de la actividad de venta del producto.
- g. **Paso 7 - Disponibilidad de variables macroeconómicas:** Se considerarán variables macroeconómicas para dimensionar el ahorro a los consumidores que genera la decisión de la SUTEL. Ejemplo de estas variables: inflación, Producto Interno Bruto (PIB) del país, participación del sector involucrado en el PIB, nivel de empleo del sector de análisis, gasto público relacionado, participación del gasto en el producto en el gasto total de los hogares, entre otros. Para estos efectos, se empleará información oficial disponible a nivel estadístico, sea esta del Banco Central, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) o u otras fuentes similares.

6.4 Descripción del alcance de los efectos esperados en el mercado tras la intervención

Como principio general, atendiendo las recomendaciones de agencias líderes y de la OCDE, se parte del supuesto que ninguna decisión de la autoridad tendrá por objetivo un impacto negativo, es decir, que ninguna agencia intervendría para objetar una concentración o detener una práctica, si no considerara que su decisión va a generar en principio beneficios a los consumidores. Por ende, es de suponer que todas las decisiones de la autoridad procuran un impacto positivo.

Así, como parte de la descripción del caso para su evaluación, la SUTEL establecerá los efectos esperados en el mercado tras la intervención realizada y emisión de la resolución respectiva. Para estos fines, se valorarán las distorsiones a la competencia inicialmente identificadas durante el procedimiento sancionatorio por prácticas monopolísticas, concentraciones ilícitas o durante el análisis de la operación de concentración.

A partir de las distorsiones a la competencia, se desarrollan los efectos esperados de la intervención, que serán consistentes con la parte resolutive de la decisión de la autoridad, con los compromisos adoptados en caso de terminaciones anticipadas, o con las condiciones aprobadas en caso de concentraciones.

La identificación de los efectos esperados en el mercado tras la intervención de la autoridad facilitará, por un lado, identificar el impacto posterior y la eficacia de la decisión adoptada, pero, además, generará un parámetro objetivo para la definición de las prioridades en la evaluación de uno u otro caso, según corresponda.



METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Existen, en experiencia comparada, distintas metodologías para el análisis ex post de las decisiones por prácticas monopolísticas o por operaciones de concentración económica. En su mayoría, las guías de autoridades y organismos de referencia buscan medir, entre otros, el impacto en el bienestar del consumidor, es decir, el usuario final de servicios si nos referimos al sector telecomunicaciones en Costa Rica, siendo esto consistente con uno de los pilares y fundamentos principales de un régimen de competencia.

Las metodologías pretenden estimar, como mínimo, los beneficios estáticos del consumidor y, en lo posible, incluir también los beneficios dinámicos.

Existen metodologías que gozan de buena aceptación para cuantificar esos beneficios estáticos; no obstante, es más complejo calcular los dinámicos, sin embargo, cuando estos son importantes y existen maneras claras de determinar su probable magnitud con cierta precisión, se espera incluirlos en la evaluación.



Sobre la base de instrumentos vigentes de agencias líderes en la materia, la SUTEL empleará una metodología de evaluación con el propósito de calcular el beneficio potencial de los usuarios finales como resultado de una intervención en alguno de los supuestos antes descritos: operaciones de concentración denegadas o condicionadas, o bien, la sanción de prácticas monopolísticas absolutas o relativas o concentraciones ilícitas y, eventualmente, en otro tipo de decisiones según se estime conveniente.

A continuación, se definen los pasos que se seguirán en este análisis:

- Recopilación de la información disponible y análisis de datos.
- Definición de las condiciones de equilibrio de mercado.
- Definición del modelo de comportamiento de los participantes en el mercado.
- Estimación de modelos empíricos de impacto.

7.1 Recopilación de la información disponible y análisis de datos

Como punto de partida para la evaluación se identificarán las fuentes de información disponible, se resguardará políticas de procesamiento y confidencialidad, y se seguirán los siguientes pasos:

- Fuentes de información:** se hará uso de los datos propios del expediente que dio lugar a la decisión en estudio. Asimismo, la evaluación podrá considerar datos estadísticos contenidos en los compendios publicados por la SUTEL, así como información publicada por las entidades oficiales (Instituto Nacional de Censo y Estadística, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, Registro Nacional, a modo de ejemplo). Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, utilizar la información que ha sido considerada para tomar las decisiones hace posible una evaluación más exacta.

b. **Uso de supuestos predeterminados en caso de no disponer de información específica**⁵: cuando no se dispone de este tipo de información, o no se puede utilizar por razones de confidencialidad u otras razones legales, podrán emplearse los siguientes supuestos:

1. Para el tamaño o volumen de los negocios afectados:

- en casos de cárteles y de la comisión de prácticas monopolísticas relativas, la facturación ex ante de las compañías investigadas en los mercados afectados;
- en casos de concentraciones, la facturación ex ante de todas las empresas en los mercados afectados.

2. Para la estructura del mercado:

- Participaciones de mercado de las empresas relevantes.
- Índice de concentración HHI.
- Índice de dominancia de Kwoka.

3. Para el efecto esperado del precio:

- en casos de cárteles, un sobreprecio de 10%;
- en casos de prácticas monopolísticas relativas, un incremento de precio de 5%;
- en casos de concentraciones, un aumento de precio de 3%.

4. Para la probable duración del aumento de precio sin intervención de la agencia de competencia:

- en casos de cárteles, una duración de 3 años;
- en casos de prácticas monopolísticas relativas, una duración de 3 años;
- en casos de concentraciones, 2 años de duración.

Estos supuestos predeterminados tienen la intención de ser usados únicamente cuando no se dispone de información específica, pudiendo ajustarse de manera motivada según las características del mercado o del caso concreto.

c. **Procesamiento de la información**: durante la evaluación se puntualizarán las características de los datos y su origen o fuente. En caso de modificación a los datos originales, se explicarán las evoluciones o diferencias respecto a los datos recolectados.

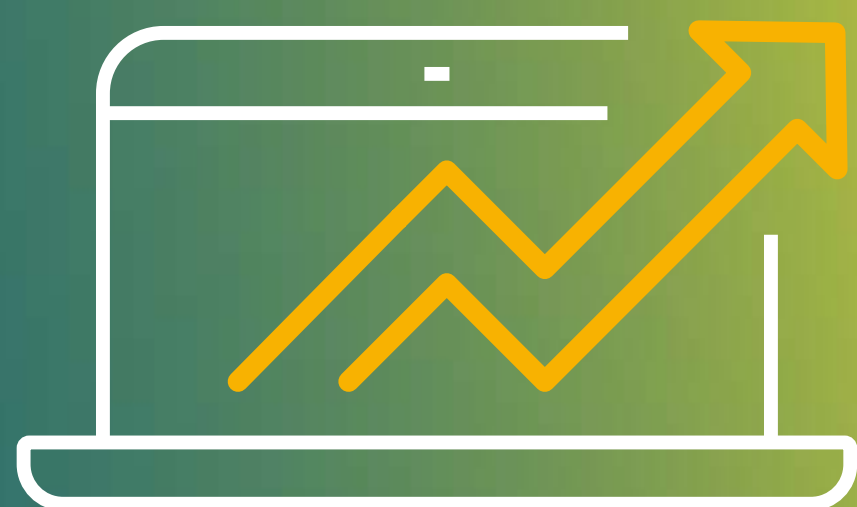
d. **Resguardo de datos confidenciales**: durante la evaluación deberá mantenerse el resguardo de los datos declarados confidenciales durante el procedimiento administrativo que dio lugar a la decisión en estudio, salvo que sean ya del dominio público, así como los nuevos datos. Se especificarán aquellos que estén sujetos a protección por confidencialidad, así como las consideraciones legales que justifican su resguardo.

⁵ Sobre la base de las recomendaciones emitidas por la OCDE. Apartado 3.2. de la Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades. Abril 2014. <https://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentES.pdf>

7.2 El modelo de condiciones de equilibrio del mercado

Para la definición de las condiciones de equilibrio del mercado la SUTEL considera adecuado adoptar los principios del modelo de evaluación desarrollado por la COFECE en México⁶. En esta sección, sobre la base de la experiencia comentada, la SUTEL podrá considerar en sus revisiones:

- a. El detalle de las condiciones estimadas del mercado, previo a la suspensión o prevención de una restricción a su funcionamiento eficiente.
- b. La caracterización de las condiciones de equilibrio descansará en la especificación de la función de demanda del bien o servicio analizado. Esta especificación servirá de referencia para el cálculo de las desviaciones en el precio y cantidad durante la presencia de una restricción al funcionamiento eficiente del mercado y respecto a las condiciones que hubiesen prevalecido en una situación de competencia efectiva.
- c. Para la representación de la demanda podrán considerarse dos posibles esquemas sobre la operación del mercado:
 1. Los precios y las cantidades comerciadas se determinan por las fluctuaciones en las curvas de oferta y demanda. Para este escenario, se deberá identificar el modelo teórico que se ajusta mejor a la información observada (por ejemplo, modelo de monopolio), así como las técnicas de estimación de la función de demanda del bien o servicio analizado.
 2. Los precios y las cantidades demandadas y ofrecidas se guían por un proceso de adquisición o distribución específico. Para este escenario, se expondrá la representación del mecanismo que describe la participación de los agentes involucrados (por ejemplo, subastas o licitaciones de bienes o servicios predeterminados).
- d. En las evaluaciones se podrán proponer otros modelos y especificaciones, siempre y cuando estos se encuentren fundamentados en elementos de teoría económica.



7.3 El modelo de comportamiento de los participantes en el mercado

Para la definición del modelo de comportamiento de los participantes en el mercado, la autoridad desarrollará en esta sección los modelos teóricos que describan el comportamiento de los operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones antes y después de la intervención de la SUTEL. Lo anterior, de forma tal que se pueda estimar un escenario contrafactual que identifique las estrategias que habrían seguido los agentes en ausencia de la intervención.

La evaluación ex post del impacto de una intervención específica deberá considerar:

1. El modelo teórico de comportamiento bajo la existencia de la restricción al funcionamiento eficiente de los mercados;
2. El modelo teórico de comportamiento en ausencia de la restricción al funcionamiento eficiente de los mercados; y
3. El modelo teórico de comportamiento en el escenario contrafactual, es decir, lo que se habría esperado observar en el mercado en ausencia de la intervención.

⁶ El empleo del modelo de COFECE se considera adecuado considerando que el derecho de la competencia en Costa Rica se inspira desde su nacimiento en 1994 en la normativa mexicana, y que el esquema institucional en la materia es similar. Se realizan ajustes a este modelo de acuerdo con la realidad nacional, respetando la autoría del mismo por parte de la autoridad de competencia mexicana.

El impacto de la intervención bajo estudio estará dado por la diferencia entre las condiciones observadas tras dicha intervención y las que se presentarían en el escenario contrafactual. Adicionalmente, en el tanto los datos disponibles para la evaluación lo permitan, se podrá realizar el análisis en términos dinámicos, con el propósito de resolver y estimar posibles problemas de temporalidad. En la construcción de estos escenarios debe considerarse además las distintas variables o “shocks” exógenos sobre la oferta o la demanda que se hubiesen producido y, entonces, alterado el mercado de modo hasta más significativo que la intervención de la SUTEL en sí misma.

7.4 La estimación de modelos empíricos y presentación de resultados

La AC llevará a cabo una descripción detallada de la estrategia de identificación del efecto investigado para cada modelo empírico que utilice, de manera que justifique la pertinencia del modelo. Asimismo, la evaluación ex post:

- a. Podrá contener los anexos técnicos pertinentes para describir de manera detallada los modelos teóricos, las pruebas empíricas o los resultados de las estimaciones.
- b. Contemplará los cuadros estadísticos resultantes de las pruebas pertinentes para validar la significancia estadística de los resultados obtenidos. Adicionalmente se podrán incluir otros datos estadísticos relevantes para medir, entre otras, la bondad de ajuste del modelo estimado.
- c. Para todos los resultados encontrados mediante estimaciones econométricas, se explicará la interpretación económica de los estimadores, así como su plausibilidad y consistencia lógica con sus valores esperados.
- d. Los resultados de las estimaciones econométricas se someterán a las pruebas de robustez pertinentes para verificar la validez estructural de los estimadores de interés. Algunas pruebas de robustez pueden ser la estimación de los modelos empíricos, empleando distintas sub-muestras de los datos utilizados originalmente, la adición o exclusión de regresores en las estimaciones y la estimación del modelo mediante distintas técnicas. En caso de que no se incluyan pruebas de robustez, se debe justificar su ausencia y proponer otros medios para verificar la validez estructural de los resultados.

7.5 La estimación del impacto de la intervención sobre el bienestar del usuario final de los servicios

La estimación del impacto de la intervención sobre el bienestar del consumidor constituye el objetivo común de las guías de evaluación implementadas por las principales agencias de competencia. Se pretende, por ende, mediante un procedimiento de evaluación, sea global o de una decisión puntual, establecer una estimación cuantitativa de dichos beneficios.

Para tales efectos, la SUTEL considerará los siguientes criterios generales de análisis para la estimación del beneficio sobre el bienestar del usuario final de los servicios de telecomunicaciones:

- a. La estimación cuantitativa estará sujeta principalmente a la información disponible, tanto de los bienes y servicios relacionados como de la estructura del mercado, en el momento de efectuar la evaluación.
- b. El cálculo del beneficio potencial de la intervención de la SUTEL en los usuarios finales será aplicable a los diferentes tipos de decisiones en materia de competencia, conforme la sección 4.3 de esta Guía.



- c. El estudio asumirá que la función de la demanda es de tipo lineal, definiendo el objetivo (medición del impacto de la decisión de la SUTEL en forma de ahorro para los consumidores), y después estableciendo indicadores para cifrar ese impacto.
- d. Se priorizará en particular el impacto directo de la decisión en evaluación sobre el bienestar del usuario final de los servicios. En casos excepcionales, la SUTEL podrá estimar además el impacto indirecto en el tanto cuente con los elementos para justificar la validez de su estimación.
 - e. La evaluación podrá incluir la medición del beneficio por el efecto disuasorio de la decisión en estudio, en el tanto existan parámetros aceptados en la literatura y experiencia comparada sobre la materia para realizar su cuantificación⁷. En caso de que existan efectos disuasorios, se mencionará su impacto cualitativo sobre las condiciones de equilibrio del mercado analizado y se describirán los mecanismos a través de los cuáles estos efectos toman lugar.
 - f. Las estimaciones publicadas por la SUTEL serán consideradas como el ahorro mínimo del que se benefician los usuarios finales de servicios, partiendo de que la evaluación excluye -salvo excepción-, los efectos indirectos de la intervención.
 - g. Para la cuantificación del beneficio, la SUTEL podrá aplicar la metodología de comparación, la cual parte de un escenario de referencia, sea la utilización de información real del mercado asumiendo que no ha sufrido distorsiones producto de prácticas anticompetitivas o concentraciones económicas. Este escenario contrafactual servirá de contraste con el mercado objeto de análisis. Al contrastar ambas situaciones es posible cuantificar de manera ex post los efectos de la intervención al eliminar la práctica anticompetitiva o el posible efecto adverso de la operación.
 - h. La definición del escenario contrafactual puede llevarse a cabo de tres formas⁸:
 - i. La primera, haciendo uso de comparaciones de series de tiempo, es decir antes y después, analizando las dinámicas de los precios del propio mercado afectado antes, durante y/o después de la infracción a la norma de competencia o de la entrada en efecto de la operación de concentración. Para tener la mayor precisión posible, es importante que, para el periodo de tiempo de referencia, es decir, antes y/o después de la práctica, se tenga evidencia de un comportamiento competitivo de las variables económicas a analizar. La elección de la estrategia más adecuada para determinar el escenario contrafactual dependerá del tipo de información disponible. La metodología de antes y después consiste en comparar el valor de aquellas variables que fueron afectadas por la presencia de la práctica anticompetitiva (u operación) en el mercado correspondiente, antes y después de la práctica (u operación) que provocó la intervención. El supuesto fundamental para realizar este análisis es que el único elemento capaz de generar la distorsión observada en el mercado fue precisamente la realización de la práctica anticompetitiva o la operación de concentración. Así, se debe controlar cualquier otro choque que pudiera haber afectado estructuralmente el mercado, de tal forma que, en el análisis, si la intervención no hubiera ocurrido, se encontraría que la situación en el mercado afectado habría permanecido igual entre los dos períodos de tiempo, esto es, que las variables afectadas hubieran permanecido constantes o hubieran cambiado de la misma forma en la que venían cambiando en el periodo de tiempo anterior a la práctica.

⁷ El modelo mexicano de la COFECE contempla igualmente esta posibilidad remitiendo a la autoridad de competencia a la literatura sobre la materia. Se considera razonable, además, que la SUTEL pueda considerar en su evaluación del beneficio del usuario en el efecto disuasorio de una decisión, la metodología puesta en práctica por autoridades líderes en materia de control y promoción de la competencia.

⁸ Esta metodología fue originalmente desarrollada por la Superintendencia de Competencia de El Salvador en su Guía de Análisis de Impacto Ex Post sobre decisiones de la Superintendencia de Competencia de agosto 2017, y por su relevancia y sentido práctico, se incluye como una base pertinente.

- ii. La segunda forma es comparando el mercado afectado por la intervención y un mercado análogo, ya sea geográfico (del mismo producto en otra región) o de producto (por ejemplo, un producto sustituto cuyo mercado obedezca a dinámicas similares), que no haya estado influenciado por la decisión de la SUTEL y que guarde alguna relación con las características propias del mercado en consideración. Esto es, que los mercados sean lo más semejante posible en cuanto a número de firmas, tipo de producto, características geográficas, costos de transporte, preferencias de los consumidores, entre otros. El enfoque transversal tiene como objetivo comparar las variables afectadas por la intervención en dos mercados análogos (el intervenido y el de control) ya sean geográficos o de producto, asumiendo que cualquier choque, diferente a la intervención, que podría haber afectado a uno de los mercados, también habría afectado al otro y de la misma manera.
 - iii. La tercera siendo una combinación de las dos anteriores, haciendo uso de datos panel para comparar el mercado intervenido (o de tratamiento) y el de control, en dos periodos de tiempo, antes y después de la intervención.
- i. El impacto monetario de una intervención de la SUTEL sobre el bienestar de los usuarios finales de servicios podrá dimensionarse, al menos, con respecto a:
- i. El volumen de mercado previo a la intervención, entendido como el valor total de las transacciones realizadas por las operadoras o proveedores del mercado durante un periodo determinado previamente a la intervención por parte de la SUTEL.
 - ii. Presupuesto anual asignado a la DGCO de la SUTEL, entendido como el monto erogado por la DGCO de la SUTEL para su funcionamiento durante el año en que se ejecutó la intervención evaluada.

8

EVALUACIONES DE IMPACTO GLOBAL DE LAS INTERVENCIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA

Además de las evaluaciones ex post de una decisión adoptada por la SUTEL en la resolución de un caso específico de concentración o prácticas monopolísticas, las mejores prácticas internacionales resaltan los beneficios del desarrollo de evaluaciones de impacto para cuantificar el efecto global en el mercado de las intervenciones de la SUTEL en un lapso determinado.

Estas evaluaciones globales irían acordes con el fortalecimiento de la difusión y comunicación de los efectos de la política de competencia ejecutada por la SUTEL, promoviendo su reputación y dotándola de insumos para la mejora continua de sus intervenciones.

Cuadro 1. Principios generales para la aplicación de una metodología de evaluación ex post.

LA CNMC PLANTEA LOS SIGUIENTES CINCO PRINCIPIOS PARA QUE UNA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS EX POST DESARROLLE TODO SU POTENCIAL:

- 1- Identificar objetivos:** planificar cuidadosamente la aplicación, después de una cuidadosa consideración de los objetivos que quieren alcanzarse.
- 2- Asignar recursos:** reconocimiento de que realizar la evaluación es una tarea adicional que requiere la asignación específica de recursos ya que el proceso consume tiempo y esfuerzo de todos los involucrados.
- 3- Aplicar de manera coherente:** siguiendo un plan predefinido que defina ¿A qué actos? ¿Cuándo? ¿Quién? ¿Cómo?
- 4- Confrontar resultados:** el objetivo de la metodología es mejorar las capacidades de la autoridad y por tanto los resultados de las evaluaciones deben compararse con las expectativas de la dirección de la autoridad.
- 5- Calibrar:** la metodología debe ser lo suficientemente flexible como para poder incorporar las lecciones aprendidas a través de la experiencia o para afinar los parámetros.

Las principales autoridades de competencia del mundo realizan cada vez más frecuentemente evaluaciones de impacto que cuantifican el beneficio global que sus intervenciones suponen para el sector y los usuarios. Si bien las metodologías de distintas autoridades pueden ser relativamente similares, no existe un estándar internacional. Por ello, se empleará por parte de la SUTEL una estructura general que responde a las recomendaciones emitidas por la OCDE, pero, además, utilizando la experiencia comparada tanto de instrumentos vigentes de autoridades de competencia contrastadas o líderes en la materia, así como de evaluaciones ya ejecutadas por organismos referentes en materia de derecho de la competencia.

- Se parte del principio de que toda intervención tiene por objetivo generar un impacto positivo en los usuarios de servicios de telecomunicaciones, además de otros beneficios identificados en materia de promoción de la competencia, como la mejora de la productividad, el ingreso de nuevos actores generando un mercado más competitivo, entre otros.
- Si bien podría representar un ideal emitir evaluaciones junto con cada plan estratégico cuatrienal de la SUTEL, no se estima razonable imponer una periodicidad mínima para la elaboración de este tipo de evaluaciones globales de impacto, considerando el volumen de casos bajo estudio en la SUTEL, así como la limitación de su competencia al sector de las telecomunicaciones.



- c. La evaluación de impacto se desarrollaría con base en la información propia de los expedientes tramitados y que dan origen a las decisiones originales, además de los compendios estadísticos de la propia SUTEL.
- d. Deben resguardarse los deberes de confidencialidad bajo el mismo tratamiento dado en el expediente de origen.
- e. Se considera apropiado incluir como mínimo en las evaluaciones de impacto las operaciones de concentración que no son autorizadas o bien son condicionadas, así como a las decisiones en materia de sanción de prácticas monopolísticas -absolutas y relativas-, todas adoptadas en un lapso específico, y aplicando una metodología sencilla y de fácil aplicación para la AC, bajo dos principios:
 - 1. Calcular una simple estimación de los beneficios del consumidor derivados de las decisiones que siempre considere sus efectos estáticos y que incluya, si la información disponible lo permite, también sus efectos dinámicos.
 - 2. Usar datos de casos específicos, pero, si no se dispone de ellos, emplear los supuestos predeterminados conforme recomendaciones de la Sección 7.1-B de esta Guía.
- f. El principal supuesto de análisis a la hora de aplicar la metodología se refiere a la consideración positiva de las intervenciones de las autoridades de competencia, es decir, se asume que sus intervenciones sirven para evitar efectos directos desfavorables para los usuarios de servicios en forma de aumentos de precios. Se debe considerar, también, que la intervención puede beneficiar a los operadores de red o proveedores de servicio en el tanto se deshabilitan barreras de entrada o restricciones al mercado. Utilizando esta metodología se llevará a cabo una evaluación de los beneficios que suponen las intervenciones de la SUTEL para el sector telecomunicaciones.
- g. En este sentido, los estudios de impacto global se centrarían en análisis ex post con efectos directos, buscando delimitar la evaluación en un objeto macroeconómico relacionado con el bienestar de los usuarios de servicios de telecomunicaciones en Costa Rica.
- h. Las evaluaciones deben centrarse en estimar los beneficios estáticos para el consumidor y, solo si es posible, incluir también los beneficios dinámicos.
- i. Aplicar un análisis de sensibilidad para cada tipo de intervención, usando un conjunto de cifras conservadoras según sea el caso. Este rango de valores se ha de presentar junto con la estimación puntual.
- j. En relación con la metodología para estimar en forma simple el beneficio de las intervenciones, el enfoque que se sugiere es calcular:
 - 1. el tamaño o volumen de negocios afectados;
 - 2. el aumento de precio eliminado o evitado; y
 - 3. la duración que se espera del efecto del precio.

El beneficio total es el producto de estas tres cifras.

Las evaluaciones de impacto global, al igual que las evaluaciones ex post de una decisión puntual podrán divulgarse siguiendo las recomendaciones del siguiente apartado.

9

PRESENTACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS RESULTADOS

A nivel internacional existe un consenso generalizado respecto del papel protagónico y relevante de las autoridades de competencia, así como de las herramientas que pueden ser utilizadas para fortalecer sus intervenciones.

La presente guía constituye un instrumento para ayudar a dar visibilidad a la labor de la SUTEL en materia de competencia, así como a generar una retroalimentación que le permita mejorar su desempeño y fortalezca sus futuras intervenciones. Es, por ende, un mecanismo para consolidar su rol en la implementación efectiva de los principios de competencia en el sector de las telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, la presentación de resultados y divulgación de los informes de evaluación devienen esenciales para la consecución del objeto antes indicado. Sin embargo, la OCDE⁹ ha reconocido que las evaluaciones de impacto son inevitablemente estimaciones y por tanto resultan escenarios parciales de los probables beneficios de las decisiones de una AC, por lo cual dicha Organización recomienda que cuando una autoridad publique una evaluación de impacto incluya una explicación clara de la metodología utilizada y de sus limitaciones. Para tales efectos, siguiendo siempre las mejores prácticas internacionales:



- a. Para cada evaluación ex post debe existir una recapitulación de los principales hallazgos sobre los efectos de la intervención.
- b. Las conclusiones deben enfocarse en el impacto sobre el bienestar de los usuarios finales de los servicios.
- c. Preferiblemente debe hacerse referencia a las consideraciones y hallazgos técnicos con el fin de emitir recomendaciones puntuales que destaquen, por ejemplo:
 1. la importancia de los procesos de competencia para la reducción de sobrecostos;
 2. la trascendencia de las intervenciones de la Autoridad;
 3. el alcance de los beneficios para el usuario final de una aplicación eficiente del derecho de la competencia;
 4. la implementación de mejores prácticas para realizar evaluaciones ex post de una decisión puntual o bien de impacto global en el sector.
- d. Incorporar, como estrategia de rendición de cuentas y de abogacía de la competencia, la divulgación de los resultados de las evaluaciones ex post o de impacto.
- e. Contemplar recomendaciones puntuales sobre ajustes eventuales a la metodología implementada para el conocimiento y análisis de futuros casos de evaluación de impacto.

9 OCDE. (2014). Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities.

10

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

10.1 Normativa (orden cronológico)

- a. Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.
- b. Ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).
- c. Ley 8642, Ley General de Telecomunicaciones.
- d. Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N° 34765.
- e. Ley 9736, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica y su Reglamento.

10.2 Resoluciones y documentos de SUTEL

- a. Resolución RCS-082-2015, que contiene la “Metodología para el análisis del grado de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones”.
- b. SUTEL. Glosario De Competencia – Telecomunicaciones.
- c. Convenio de Cooperación y Coordinación Interinstitucional en materia de competencia entre la Comisión para promover la Competencia (COPROCOM) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), (2019).

10.3 Fuentes bibliográficas

- a. Office of Communications-Ofcom (2005), Better Policy Making Ofcom’s approach to Impact Assessment.
- b. Davies, Stephen y Ormosi, Peter; ESRC Centre for Competition Policy and School of Economics, University of East Anglia; ESRC Centre for Competition Policy and Norwich Business School (2010), Assessing Competition Policy: Methodologies, Gaps and Agenda for Future Research, CCP Working Paper 10-19.
- c. Davies, S. (2010). A Review of OFT’s Impact Estimation methods. Office of Fair Trading.
- d. Davies, S. (2013). Assessment of the impact of competition authorities’ activities. OCDE DAF/COMP/WP2(2013).
- e. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE (2014), Guía para ayudar a las autoridades de competencia a evaluar el impacto esperado de sus actividades.



- f. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE (2014), Ficha informativa sobre los efectos macroeconómicos de la política de competencia.
- g. Centro de Competencia. Índice de Herfindhal Hirschman.
- h. Comisión Federal de Competencia Económica-COFECE (2014), Metodología para la elaboración ex post de las intervenciones de la COFECE
- i. Ilzkovitz, Fabienne y Dierx, Adriaan; European Commission Directorate-General for Competition (2015), Ex-post economic evaluation of competition policy enforcement: A review of the literature.
- j. Schrefler, Lorna; Huber, Stephan; European Parliamentary Research Service-EPRS (2015), Evaluation in the European Commission Rolling Check-List and State of Play.
- k. Aguzzoni, Luca; Buehler, Benno; Di Martile, Luca; Ecker, Georg; Kemp, Ron; Schwarz, Anton; Stil, Robert; European Commission Directorate-General for Competition; Austrian Regulatory Authority for Broadcasting and Telecommunications; Netherlands Authority for Consumers and Markets (2016), Ex-post analysis of two mobile telecom mergers: T-mobile/tele.ring in Austria and T-Mobile/orange in the Netherlands.
- l. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE (2016), Reference guide on ex post evaluation of competition agencies' enforcement decisions.
- m. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE (2016). Costa Rica : Evaluación del derecho y política de la competencia 2020.
- n. García-Verdugo, Javier; Ayuso, Eva; Gómez, Lorena; Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia-CNMC (2016), Metodología para la estimación del impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia. Documento AE-03/16(1223).2
- o. Superintendencia de Competencia de El Salvador (2017), Guía de Análisis de Impacto Ex – post sobre las decisiones de la Superintendencia de Competencia.
- p. Schrefler, Lorna; European Parliamentary Research Service-EPRS (2017), Evaluation in the European Commission Rolling Check-List and State of Play.
- q. Competition & Markets Authority – CMA (2022), CMA impact assessment 2021/22.
- r. European Commission Directorate-General for Competition (2022), Modelling the macroeconomic impact of competition policy 2021 update and further development.