

La Paradoja de la Calidad en los Servicios de Telefonía Móvil:

Cuando más se puede convertir en menos.

Alfredo Bullard
Nicole Roldán
Andrés Caro

Febrero 2014



Bullard Falla Ezcurra +

Bullard Falla Ezcurra + es una consultora legal y económica con una perspectiva distinta. Su actividad profesional está ligada a la actividad académica. Conscientes de la importancia de contar con una aproximación interdisciplinaria para la solución de problemas que pueden presentarse tanto en la actividad empresarial como en la gestión pública, ha desarrollado un know how particular en la disciplina del análisis económico del derecho. Esto les ha permitido alcanzar una especialización en la regulación económica de áreas como telecomunicaciones, energía y transporte, así como en libre competencia. Cuenta además con un equipo especializado en litigio arbitral y administrativo, capaz de diseñar estrategias que respondan a las necesidades de los clientes. Varios de sus integrantes son profesores universitarios en las áreas de regulación, libre competencia, reestructuración empresarial, derecho ambiental, derecho civil patrimonial, análisis económico del derecho, arbitraje y litigio arbitral.

DISCLAIMER

El presente documento fue presentado en el Seminario de América Latina durante el Congreso Mundial de Móviles de la GSMA en la ciudad de Barcelona el día 24 de Febrero de 2014.

Las opiniones y conclusiones expresadas en este documento son del Estudio Bullard, Falla, Ezcurra y no representan necesariamente la visión oficial de la GSMA LA ni la de sus miembros.



Sobre los autores

Alfredo Bullard González es Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y Master en Derecho (LL.M.) por la Universidad de Yale. Doctor Honoris Causa por la Universidad Continental (Perú, 2012). Ha sido Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual del INDECOPI a cargo de solución de casos de libre competencia, competencia desleal, protección al consumidor, barreras de acceso al mercado, antidumping, derecho concursal, regulación publicitaria, entre otros. Ha participado como Presidente y/o Integrante de diversos Cuerpos Colegiados del Organismo Supervisor de Inversión en Telecomunicaciones –OSIPTEL-, entidad reguladora de las telecomunicaciones para resolver casos de conflictos por aplicación de regulaciones y normas de libre y leal competencia entre empresas de telecomunicaciones. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad de El Pacífico y de la Escuela Superior de Economía y Negocios de El Salvador. Ha sido profesor de la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires Argentina y de la Universidad de Puerto Rico. Consultor en el sector público incluyendo autoridades regulatorias y entidades multilaterales, respecto a la elaboración del enfoque, marco teórico y lineamientos conceptuales sobre las reformas a ser introducidas en la legislación de telecomunicaciones, en materia de regulación y de libre competencia por la apertura del mercado, así como en la revisión y preparación de proyectos de normas y resoluciones en temas relacionados. Arbitro en más de 250 arbitrajes nacionales e internacionales, incluyendo casos administrados por la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional de París, por el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Lima, entre otros centros arbitrales. Presidente de la Comisión Técnica de Reforma de la Ley General de Arbitraje que elaboró el proyecto de la actual Ley de Arbitraje del Perú.

Nicole Roldán Barraza es Economista graduada en la Universidad de Chile y Master en Economía (MSc) por la University College of London. Posee amplia experiencia en las áreas de Competencia, Regulación Económica y Análisis Económico en consultorías relacionadas a diversos sectores. Ha participado en la elaboración de informes y estadísticas en casos de libre competencia. Ha laborado como Economista de la División de Litigios de la Fiscalía Nacional Económica de Chile, Agencia Nacional de carácter independiente encargada de la defensa de la libre competencia en los mercados, como Analista Económica del Área Comercio Exterior del Banco Central de Chile y como asociada del Estudio Bullard Falla Ezcurra +. Autora de diversas publicaciones y proyectos en su especialidad.

Andrés Caro Jahncke es Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico, Lima, Perú, donde se ubicó en el cuadro de honor del rector en la especialidad de economía para el sector privado. Además, su investigación económica sobre el efecto distribuidor de bienestar de la minería fue reconocida con el grado de sobresaliente. En el Estudio Bullard Falla Ezcurra + ha colaborado en proyectos y diversos casos para organismos multilaterales, reguladores y la entidad nacional de competencia Indecopi. En los años previos, trabajó en consultoría macro y microeconómica, con especial énfasis en temas de confianza del consumidor, actividad económica y desarrollo regional.



Resumen Ejecutivo

La Paradoja de la Calidad en los Servicios de Telefonía Móvil: Cuando más se puede convertir en menos.

Regular estándares mínimos de calidad del servicio puede contener una paradoja pues no significa necesariamente mejorar el bienestar de los usuarios. ¿En qué consiste esta paradoja? La apariencia lógica de la afirmación que se puede mejorar la calidad regulándola entra en contradicción con la consecuencia real que tiene dicha regulación. Esto por dos razones: (1) la regulación de la calidad puede llevar a una menor cobertura e inversión perjudicando a los consumidores de menores recursos y (2) puede derivar en un nivel de calidad que no satisface las preferencias reales de los consumidores, afectando su bienestar.

La peor calidad de un bien o servicio es no tener acceso al bien o servicio. Estándares mínimos de calidad muy exigentes en telefonía móvil, aumentarán los costos de producción y consecuentemente los precios de venta. Ello genera un efecto regresivo: algunos consumidores (los de menos ingresos) no podrán pagar por los servicios y quedarán excluidos del mercado. Un ejemplo permite ilustrar el punto. Una persona en Lima, compró un par de zapatos en la calle para ir a una fiesta. Los zapatos eran muy baratos, sólo U\$2 el par. Esa noche, el consumidor se puso sus zapatos nuevos y se fue a la fiesta. Pero en Lima, donde nunca llueve, esa noche llovió. Al mojarse los zapatos se ablandaron y literalmente se desintegraron: estaban hechos de cartón. La agencia de protección al consumidor pensó en un inicio que debía eliminar los zapatos de cartón. Pero una rápida investigación le permitió descubrir que ese tipo de zapatos eran populares y que cubrían una necesidad básica a muy bajo costo, evitando que ciertos consumidores estuvieran descalzos. La conclusión era que el precio era un buen indicador de calidad (con lo que los consumidores tenía información útil pues sabían que a ese precio no podían exigir mucha calidad) y que eliminar los zapatos empeoraría la situación de los consumidores de menos ingresos. En el ejemplo la paradoja de regular la calidad se expresa en que hubiera desaparecido una opción económica para los consumidores.

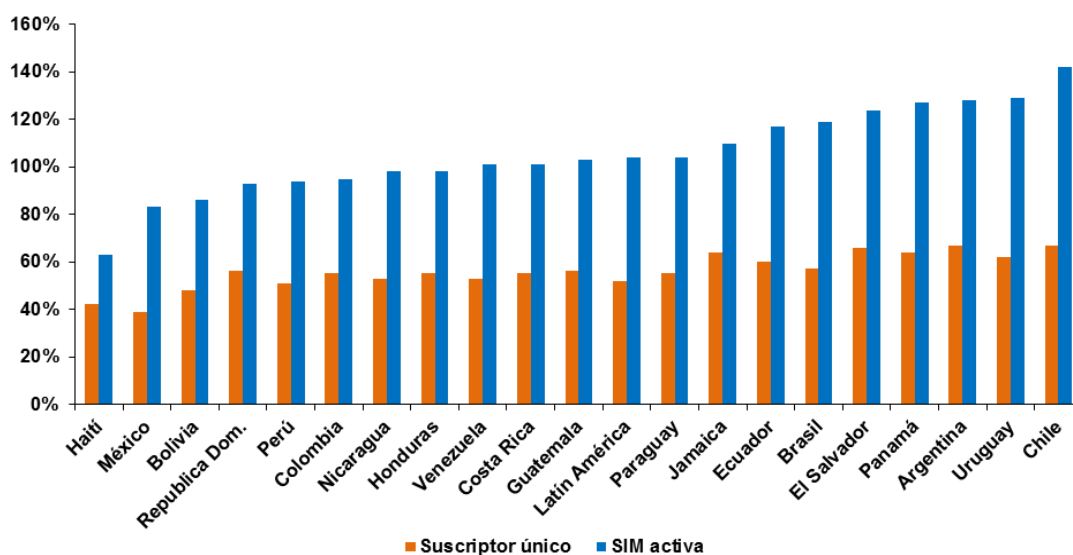
En la telefonía móvil pasa lo mismo. En un mundo ideal se puede desear que todos los consumidores tengan la mejor calidad posible. Pero en el mundo real los reguladores, en su afán de proteger a los consumidores, pueden estar perjudicándolos. La intención de mejorar



las opciones generará el efecto de reducir el número de opciones. Con ello se reduce el bienestar agregado.

En América latina el reto en los próximos años es como dar servicio de telefonía móvil a quienes no lo tienen, principalmente consumidores de bajos ingresos o ubicados en zonas geográficas difíciles y/o con baja densidad poblacional. Aún enfrentamos en la región una importante brecha de acceso de ciertos usuarios a telefonía móvil. Regulación poco inteligente de la calidad de servicio puede limitar o retrasar dicho acceso. En efecto, pese a que muchos países de América Latina presentan una tasa de penetración de tarjetas SIM activas superior al 100% (como Chile 142% o Argentina 128%) la tasa de penetración de suscriptores únicos alcanza el 52%. Además, existen países con tasas de penetración de suscriptores menores al 50% (como México 39% y Haití 42%). Esta brecha de acceso se explicaría en gran parte por dos razones: (i) existe una baja cobertura en zonas de difícil acceso (por ejemplo: selva, sierra y otras localidades aisladas) y (ii) incluso en zonas urbanas hay segmentos de la población que debido a sus bajos ingresos no pueden acceder a los servicios. Por ejemplo en Perú, la penetración de la telefonía móvil en la base de la pirámide (tres deciles inferiores) es de sólo 36,7% en el año 2012.

2013: Penetración y cobertura de telefonía móvil en América Latina



Fuente: GSMA Intelligence

La regulación de calidad puede derivar en un nivel de calidad que no satisface las preferencias de los consumidores. No solo los consumidores enfrentan asimetría informativa. Los reguladores también enfrentan el mismo problema. El regulador no cuenta con la información de las preferencias y disposición a pagar de parte de los



consumidores, dado que la información está descentralizada en los consumidores y proveedores. Esto lo limita para determinar las combinaciones calidad-precio que deben ser ofrecidas para satisfacer las distintas demandas de los usuarios.



Los mecanismos de mercado permiten enfrentar los problemas de asimetría a través de la interacción agregada en los intercambios, sin necesidad de centralizar toda la información necesaria. Un proceso ensayo-error permite a proveedores y consumidores identificar servicios que se ajustan a sus preferencias y limitaciones presupuestarias.

La mala regulación puede atrapar al regulador (y de paso a las empresas y a los consumidores) en un espiral regulatorio, en donde la competencia y el mecanismo de mercado se reducen cada vez más. Le es muy difícil al regulador controlar todas las variables que las empresas pueden ajustar ante la regulación de calidad (por ejemplo la inversión, la innovación, precio, variables de calidad no reguladas, etc.). Su reacción es dar nuevas regulaciones en la creencia que ese es el camino para corregir el no funcionamiento de regulaciones anteriores. Con ello se profundiza la paradoja pues regulaciones equivocadas, en lugar de generar como reacción desregulación, generan más regulación.

La regulación de calidad no debe ser evaluada por el objetivo que busca conseguir sino que por lo que logra, es decir por sus consecuencias concretas. La regulación debe ser inteligente cuando es necesaria e inexistente cuando no resuelve el problema o causa más problemas de los que pretende resolver. Debe evaluarse no solo por el resultado deseado, sino por la evaluación de todos aquellos efectos que no se desearon en un inicio pero que existen. Si quedamos atrapados en la espiral regulatoria es posible que el resultado sea mucha regulación pero no buena regulación. Y mucha regulación suele estar en contradicción con bienestar del usuario.

El mejor antídoto frente a la asimetría informativa es generar más información útil al consumidor. El regulador antes que regular estándares fijos, puede ayudar a resolver los



problemas de asimetrías de información a través de publicar información comparable, adecuada y actualizada para los usuarios finales acerca de la calidad del servicio, generando un mecanismo de empoderamiento de los consumidores para que estos regulen la calidad del servicio por medio de sus decisiones de consumo.

En el caso de las externalidades generadas dentro de una red entre los distintos prestadores de un servicio, la respuesta tampoco es la regulación de la calidad. El regulador puede ayudar a resolver los problemas de externalidades de la inversión y comportamientos estratégicos a través de incentivos a la inversión y obligaciones de evitar la discriminación arbitraria en la provisión de servicios de interconexión.

En síntesis el regulador no se debe preguntar qué calidad es la deseada por los consumidores, sino cómo crear incentivos para que sea el proceso competitivo el que conduzca a que los consumidores obtengan la calidad que desean a los precios que están dispuestos a pagar.