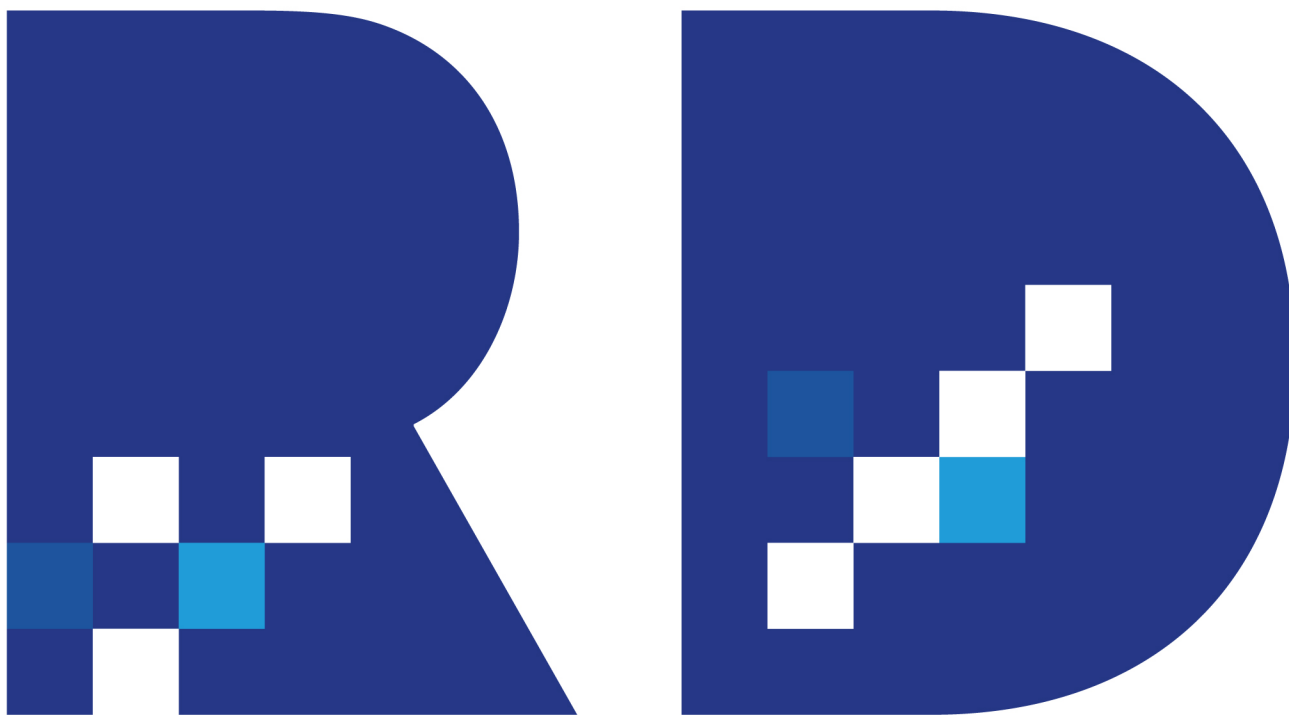


# Aprovechar la Competencia en el Sector de las Telecomunicaciones para Acelerar el Crecimiento Económico en la República Dominicana

Nota de política del Banco Mundial

Julio 2021



Asociación Internacional de Fomento  
Práctica Global de Macroeconomía, Comercio e Inversión  
Región de Latinoamérica y el Caribe

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial

1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Todos los derechos reservados

La presente obra es producto del personal del Banco Mundial y fue publicada originalmente en inglés en el 2021, con el título Dominican Republic Leveraging Competition in the Telecom Sector to Accelerate Economic Growth. Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

### **Derechos y Permisos**

El material de este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, con fines no comerciales, siempre que se dé la atribución completa a este trabajo.

Atribución - La obra debe citarse de la siguiente manera: "Banco Mundial. 2021. Aprovechar la Competencia en el Sector de las Telecomunicaciones para Acelerar el Crecimiento Económico en la República Dominicana. © Banco Mundial".

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2625; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Coordinación editorial:** Alejandra De La Paz y Johannes Herderschee.

**Diseño:** Davidaniel Santos (Dávido Cúbico).

**Traducción al castellano:** Juan Carlos Liceaga.

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**AÑO FISCAL DEL GOBIERNO**

*1 de enero - 31 de diciembre*

**EQUIVALENCIAS MONETARIAS**

Unidad monetaria: peso dominicano (RD\$)

(Tipo de cambio vigente al 20/5/2020)

US\$1.00 = RD\$55.45



## Tabla de contenidos

<b>Abreviaturas y acrónimos</b>	<b>7</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>9</b>
<b>Resumen ejecutivo y recomendaciones de política</b>	<b>11</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>15</b>
I.1. Principales características y cuestiones sobre competencia en el sector de las telecomunicaciones . . . . .	19
I.2. Los resultados del mercado en el sector de las telecomunicaciones siguen siendo subóptimos . . . . .	22
I.3. Los cuellos de botella regulatorios y las limitaciones institucionales pueden limitar la competencia a lo largo de la cadena de valor de las telecomunicaciones de la República Dominicana . . . . .	25
I.4. Los requisitos restrictivos para la concesión de licencias y la falta de una regulación asimétrica eficaz parecen limitar la entrada al mercado y proteger a los operadores establecidos . . . . .	26
I.5. Una regulación tarifaria subóptima socava la competencia basada en el mérito entre los participantes del mercado . . . . .	27
I.6. El acceso limitado a la infraestructura parece crear barreras de entrada en el sector de las telecomunicaciones . . .	30
I.7. La superposición de mandatos institucionales puede debilitar la aplicación de las prohibiciones de comportamiento anticompetitivo . . . . .	32
<b>II. Recomendaciones de política</b>	<b>35</b>
II.1. La introducción de regulaciones favorables a la competencia en el sector de las telecomunicaciones puede eliminar las barreras de entrada . . . . .	35
II.2. Mejorar la aplicación de la legislación es vital para prevenir las prácticas anticompetitivas . . . . .	38
<b>Anexo: La herramienta de evaluación de mercados y políticas de competencia (MCPAT) del Banco Mundial</b>	<b>39</b>

## Lista de figuras

Figura 1:	Restricciones en la regulación del mercado de productos en la República Dominicana	16
Figura 2:	Puntuaciones del BTI para la República Dominicana y países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe	17
Figura 3:	Características de la industria de las telecomunicaciones y dinámica de la competencia	20
Figura 4:	Ejemplos de separación de empresas	20
Figura 5:	Las tres etapas de la apertura de los mercados de telecomunicaciones a la competencia	21
Figura 6:	Suscripciones a telefonía móvil y penetración de Internet en la República Dominicana	23
Figura 7:	Precios promedio por minuto de los servicios de telecomunicaciones fijas, 2do. trimestre de 2011 a 2do. trimestre de 2019	24
Figura 8:	Precios promedio por minuto de los servicios de telecomunicaciones móviles (pospago), 2do. trimestre de 2011 a 2do. trimestre de 2019	24
Figura 9:	Precios de los servicios móviles/celulares (70 min. + 20 SMS) en países seleccionados (US\$/mes)	25
Figura 10:	Precios de los servicios de banda ancha fija (5 GB) en países seleccionados (US\$/mes)	25
Figura 11:	Restricciones regulatorias a la competencia basada en servicios y en instalaciones en la República Dominicana	26
Figura 12:	Porcentaje de países en los que las tarifas de interconexión están y no están reguladas	28
Figura 13:	Tarifas de interconexión en redes fijas (terminación local), República Dominicana y comparadores (2020)	28
Figura 14:	Prácticas convencionales para la regulación de las telecomunicaciones	29
Figura 15:	Recomendaciones para fortalecer la competencia en el sector de las telecomunicaciones	36
Figura 16:	Panorama general de alto nivel del enfoque de la MCPAT	40
Figura 17:	Tipología de la MCPAT de las restricciones de la competencia	41
Figura 18:	Competencia a lo largo de la cadena de valor de las telecomunicaciones	42

## Lista de tablas

Tabla 1:	Resumen de recomendaciones de política económica en el mercado de las telecomunicaciones	13
Tabla 2:	Alcance de los mandatos institucionales en la política de competencia de la DR para el sector de las telecomunicaciones	32

## Lista de recuadros

Recuadro 1:	El despliegue generalizado de los servicios de pago puede requerir cambios en la regulación	17
Recuadro 2:	Equilibrio entre la regulación ex ante y la aplicación ex post en el marco de la competencia	21
Recuadro 3:	La experiencia internacional en la implementación de una estrategia reguladora combinada al mayoreo y al menudeo para reducir los costos de interconexión	30
Recuadro 4:	Promoción del desarrollo de la infraestructura pasiva en México	31
Recuadro 5:	Coordinación de la aplicación de políticas: El marco de competencia del Reino Unido para el sector de las telecomunicaciones	33
Recuadro 6:	Instrumentos de regulación del espectro a favor de la competencia	37

## Abreviaturas y acrónimos

BTI	Índice de transformación de Bertelsmann (del inglés <i>Bertelsmann Transformation Index</i> )
IED	Inversión extranjera directa
INB	Ingreso Nacional Bruto
INDOTEL	Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LRIC	Costos incrementales de largo plazo (del inglés <i>Long-Run Incremental Costs</i> )
MCPAT	Herramienta de evaluación de mercados y políticas de competencia (del inglés <i>Market and Competition Policy Assessment Tool</i> )
MdE	Memorandos de entendimiento
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMV	Operadores móviles virtuales
ORM	Operadores de redes móviles
PSI	Proveedores de servicios de Internet
PSM	Poder significativo de mercado
RD	República Dominicana
RMP	Regulación del mercado de productos
SFD	Servicios financieros digitales
SPEI	Sistema de pago electrónico interbancario
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones

**Vicepresidente:** Carlos Felipe Jaramillo  
**Director de País:** Michel Kerf  
**Director de Práctica Global:** Marcello Estevão  
**Gerente de Sector:** Jorge Thompson Araujo  
**Líder del Equipo de Trabajo:** Johannes Herderschee y Georgiana Pop



# Agradecimientos

La presente nota de política forma parte de la serie titulada Revisión del Gasto Público (RGP). La serie se basa en un diálogo permanente entre el personal del Banco Mundial y los Ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana. En el Ministerio de Hacienda, la tarea fue dirigida hasta septiembre de 2020 por el Sr. José Luis Actis, Asesor del Ministro y desde el 1º de octubre de 2020 por el Sr. Gian Lucas Marra, Asesor del Ministro, y contó con el apoyo de Paola María Vargas Antigua, Coordinadora, y Camila Hernández Villamán, Economista. En el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la tarea fue dirigida por Martín Franco, Coordinador de la UAAES, y Paula Salvador, Coordinadora de Proyectos del Grupo del Banco Mundial. Se invitó a expertos de los ministerios del sector a colaborar con el equipo del Banco Mundial en la preparación de cada capítulo. A petición del Gobierno de la República Dominicana, la Agencia Francesa de Desarrollo (*Agence Française de Développement*, AFD) brindó apoyo financiero a este proyecto. La Directora de la AFD, Sandra Kassab, desempeñó un papel decisivo en la preparación del análisis. Eleonore Pocry, Oficial de País a cargo de la República Dominicana y Martinica, Gwenola Pellen, Oficial de Adquisiciones, en París, y Lucas Giménez, Oficial de Proyecto, en Santo Domingo, brindaron valiosas aportaciones.

Esta RGP fue preparada por un equipo interdisciplinario encabezado por personal del Banco Mundial. Johannes (Han) Herderschee (Economista Senior de País) coordinó al equipo en estrecha colaboración con Craig Kullmann (Especialista Senior en Suministro de Agua y Saneamiento, SLCWA), Miriam Montenegro (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), James Sampi Bravo (Economista, ELCMU), Anjali Shahani (Oficial de Operaciones, LCC3C) y Carmen Amaro (Oficial de Operaciones, LCCDO). El equipo se benefició de la orientación y el asesoramiento proporcionados por Jorge Araujo (Gerente, MTI), Rita Cestti (Gerente de Práctica, SLCWA) y Pablo Gottret (Gerente de Práctica, HLCSP). El equipo también desea agradecer la valiosa orientación y los comentarios generales proporcionados por Tahseen Sayed Khan (Directora de País para el Caribe), Michel Kerf (Director para Centroamérica y la República Dominicana), Alessandro Legrottaglie (Director de País hasta el 30 de junio de 2020), Alexandria Valerio (Directora de País desde el 1º de julio de 2020), Abha Prasad (Líder de Programa), Timothy Johnston (Líder de Programa), Vickram Cuttaree (Líder de Programa) y Ricardo Habalian (Oficial de Operaciones, LCC3C). Juan Carlos Parra Osorio (Economista Senior, ELCPV, hasta el 30 de junio de 2020) y Alejandro De La Fuente (Economista Senior, ELCPV, desde el 1º de julio de 2020) asesoraron sobre cuestiones de pobreza y en el análisis de impacto del gasto. Asimismo, el equipo agradece sinceramente a los colegas que contribuyeron en las diversas etapas del análisis, incluidos: Aline Coudouel (Economista Principal, HSASP), Mark Charles Dorfman (Economista Senior, HEASP), Henri Fortin (Especialista Principal en Gestión Financiera, EA2G2), Chris Heymans (Especialista Senior en Agua y Saneamiento, SAFW3), Phil Keefer (Asesor Económico Principal, BID), Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) y el profesor Thierry Madies (Universidad de Friburgo).

El equipo también desea agradecer a Oscar Parlback (Consultor) y Sean Lothrop (Consultor) por su valiosa ayuda en la revisión de los borradores y la edición de la RGP. Sylvaine Cussac (consultora) le dio formato al texto de esta versión y la compañía Davidaniel Santos @DavidoCubico llevó a cabo el diseño y diagramación del reporte. Alejandra De La Paz coordinó la diseminación del reporte. Giselle Velásquez (Asistente de Programa, ELCMU) apoyó enormemente este trabajo facilitando de manera incansable los procesos administrativos. María Hermann (Asistente Ejecutiva en la oficina del Banco Mundial en Santo Domingo) y Samahara Hernández Angulo (Asistente de Equipo en la oficina de Santo Domingo) apoyaron las numerosas rondas de consultas de las misiones visitantes. La traducción en español fue preparada por Juan Carlos Liceaga.

La presente nota de política fue preparada por Georgiana Pop (Líder Global de Política de Competencia), César Borja Galán Santos (Analista del Equipo de Política de Competencia Global) y Noelia Carreras Schabauer (Experta en Competencia del Equipo de Política de Competencia Global). Graciela Miralles Murciego (Economista Senior, Equipo de Política de Competencia Global) brindó valiosas aportaciones. Martha Licetti (Gerente de Práctica, ETIMT) proporcionó una valiosa asesoría. Harish Natarajan (Especialista Senior en Sector Financiero, EFNFI) y Fredesvinda Montes (Especialista Senior en Sector Financiero, EFNFI) prepararon el Recuadro 1 sobre los servicios de pago y se beneficiaron de la asesoría de Yira Mascaro (Gerente de Práctica, ELCFN).

El equipo quiere mostrar su agradecimiento al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), así como a la Oficina Presidencial de Tecnologías de La Información y Comunicaciones (OPTIC) y al Consejo Nacional de Competitividad (CNC) por sus excelentes comentarios y apoyo a la presente nota durante los talleres celebrados los días 10 y 17 de diciembre de 2020.

# Resumen ejecutivo y recomendaciones de política

**L**as limitaciones de competencia dificultan la utilización óptima de los servicios de telecomunicaciones en la República Dominicana (RD), que se ubica por detrás de los países pares en cuanto al número de suscripciones de telefonía móvil y penetración de Internet. A pesar de las recientes reformas destinadas a aumentar la competencia, el sector de las telecomunicaciones se mantiene dominado por un pequeño número de empresas. Además, se considera que la política antimonopolio es débil en comparación con la de países pares de la región. Los elevados costos de la infraestructura limitan la viabilidad económica de replicar las instalaciones clave, lo que crea cuellos de botella. Los precios de las telecomunicaciones fijas no han respondido en gran medida a los cambios de la demanda en los últimos ocho años. Además, los precios tanto de las comunicaciones móviles como de la banda ancha fija son más altos en la RD que en los países pares.<sup>1</sup>

**Siguiendo la línea de la Herramienta de evaluación de mercados y políticas de competencia (Market and Competition Policy Assessment Tool, MCPAT) del Grupo del Banco Mundial, la presente nota de política ofrece un breve panorama de los principales cuellos de botella que afectan al sector de las telecomunicaciones, así como de las principales reformas pro-competencia que podrían mejorar el panorama regulatorio.** La presente nota no pretende realizar una revisión completa

del marco regulatorio de las tecnologías de la información que gobiernan los mercados o soluciones digitales, como los sistemas de pago, pero muestra la importancia de conectar la aplicación ex post y ex ante de las reglas procompetitivas, particularmente en el contexto de la RD, donde la aplicación de la normativa de competencia y su implementación es relativamente reciente y limitada.

**Debido a sus características inherentes, los mercados de telecomunicaciones –telefonía fija, móvil e internet– en la RD se encuentran concentrados.** Actualmente, existen tres operadores principales en los mercados de telefonía fija, móvil e Internet y otros pocos operadores más pequeños que tienen una cuota de mercado residual en los mercados de telefonía fija e Internet. Si bien la concentración del mercado es común en el sector de las telecomunicaciones en muchos países, la interacción entre las características del mercado y el marco regulatorio de las telecomunicaciones es fundamental para obtener resultados eficientes de mercado en cuanto a precios, calidad y acceso a los servicios.

**Los cuellos de botella en la infraestructura y la regulación parecen limitar la competencia a lo largo de la cadena de valor de las telecomunicaciones.** El actual régimen de licencias y los largos plazos de procesamiento de solicitudes pueden obstaculizar la entrada de nuevos operadores de telecomunicaciones, incluidos los operadores

<sup>1</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2019).

móviles virtuales (OMV) y los proveedores de servicios de Internet (PSI). La falta de una regulación asimétrica eficaz debilita la supervisión de los operadores con un poder significativo de mercado y refuerza la posición de los operadores ya establecidos. Para impedir las prácticas anticompetitivas, los organismos reguladores deben identificar formalmente a los operadores con un poder significativo de mercado. Sin embargo, el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), encargado de regular el sector de las telecomunicaciones en la RD, aún no ha identificado formalmente a dichos operadores, aunque actualmente se ha llevado a cabo un análisis preliminar de estos.

**Una regulación subóptima de las tarifas también puede socavar la competencia basada en el mérito entre los participantes del mercado.** Una regulación insatisfactoria de las tarifas de interconexión puede dar lugar a una diferenciación entre precios dentro y precios fuera de la red y fomentar el efecto de club, reforzando con ello el dominio del mercado. La reciente adopción por parte del INDOTEL de un sistema de tarifas de interconexión basado en los costes incrementales de corto plazo puede contribuir a reducir dichos efectos perversos, siempre y cuando este sea efectivamente implementado. Por otro lado, la falta de una regulación eficaz de tarifas *ex ante* para acceder a la infraestructura esencial, en particular a la pasarela internacional, puede actuar como barrera de entrada para nuevos operadores. Aunque el gobierno ha aprobado importantes reformas destinadas a permitir que los nuevos competidores utilicen la infraestructura pasiva esencial, esas reglas y obligaciones no están definidas de manera asimétrica para garantizar que los participantes con un poder significativo de mercado estén debidamente regulados.

**La falta de reglas claras que garanticen el acceso a la infraestructura esencial puede crear barreras para los nuevos participantes.** Además, las limitaciones regulatorias –principalmente a nivel municipal– que impiden el despliegue de una infraestructura de red fija adicional benefician aún más a los operadores establecidos a expensas de las pequeñas empresas y de los nuevos participantes. En lo que respecta a las políticas de gestión del espectro radioeléctrico, aunque los derechos de espec-

tro se asignan mediante subastas, las condiciones de las licitaciones no parecen ser sistemáticamente abiertas y no discriminatorias, lo que crea un terreno de juego desigual entre los operadores.

**La superposición de mandatos institucionales puede haber debilitado la aplicación efectiva de la normativa de competencia en el sector de las telecomunicaciones.** La Ley de Telecomunicaciones faculta al regulador del sector, el INDOTEL, para examinar las fusiones y perseguir las prácticas anticompetitivas, debiendo notificar dichas actuaciones a ProCompetencia. En este contexto, garantizar el cumplimiento efectivo de los mecanismos de cooperación existentes entre INDOTEL y ProCompetencia es esencial para asegurar la aplicación de las normas de competencia.

**Las limitaciones de competencia en el sector de las telecomunicaciones están frenando el desarrollo de la economía digital, incluyendo el despliegue de nuevos métodos de pago que son esenciales para la inclusión financiera.** La competencia en los mercados de pago se produce tanto entre proveedores de pago rivales como entre plataformas alternativas. Sin embargo, la falta de interoperabilidad entre las plataformas de pago puede distorsionar la competencia entre los proveedores.

### **Recomendaciones de política**

**Las recomendaciones de política abarcan los aspectos regulatorios *ex ante* y *ex post* para fomentar la competencia y mejorar los resultados del mercado.** Garantizar una regulación *ex ante* eficaz es esencial para facilitar la entrada de nuevos operadores, eliminando los obstáculos regulatorios e imponiendo obligaciones asimétricas a los operadores con un poder significativo de mercado. Una vez que los mercados estén adecuadamente regulados, un sistema eficaz de aplicación de la legislación sobre competencia garantiza aún más que exista un mercado disputado (o 'contestable').<sup>2</sup> En la tabla que se presenta a continuación (Tabla 1) se presenta un conjunto de reformas de pro-competencia priorizadas en función de su viabilidad a corto y mediano plazo.

<sup>2</sup>Véase también: Banco Mundial (2018), *Better Markets for All through Competition Policy in Senegal*, Recuadro 17.

**Tabla 1: Resumen de recomendaciones de política económica en el mercado de las telecomunicaciones**

Recomendaciones	Responsabilidad	Prioridad
<b>Intervenciones regulatorias ex ante para mejorar la 'contestabilidad' del mercado</b>		
Adoptar un régimen general claro de autorizaciones sujeto a requisitos administrativos mínimos y procedimientos más eficientes, notablemente en materia de procesamiento de solicitudes	INDOTEL	A corto plazo
Promover acuerdos de itinerancia (roaming) y requerir que los ORM con un poder significativo de mercado en el sector de la telefonía móvil alojen a los OMV	INDOTEL	A mediano plazo
Potenciar la utilización del mercado secundario de espectro radioeléctrico para su asignación	INDOTEL	A mediano plazo
Dar acceso preferencial al espectro a operadores nuevos y más pequeños de manera no discriminatoria	INDOTEL	A mediano plazo
Promover la armonización y coordinación efectiva de las licencias y autorizaciones municipales para el despliegue de infraestructura de red fija	INDOTEL	A corto plazo
Introducir principios asimétricos en la regulación existente sobre el uso compartido de infraestructura pasiva y la aplicación efectiva de los mecanismos de resolución de conflictos	INDOTEL	A corto plazo
Eliminar la obligación de los operadores no dominantes de proporcionar acceso a su infraestructura de red	INDOTEL	A mediano plazo
Garantizar la implementación efectiva del modelo de costes incrementales a largo plazo para las tarifas de interconexión, a fin de mitigar los efectos de club entre las llamadas dentro y fuera de la red	INDOTEL	A corto plazo
<b>Mecanismos de aplicación ex post de la política de competencia</b>		
Limitar la prohibición de conductas consideradas como abusivas solo a operadores con un poder significativo de mercado	ProCompetencia/ INDOTEL	A corto plazo
Fortalecer el marco institucional y seguir desarrollando las reglas, directrices y capacidades administrativas necesarias para prevenir, investigar y perseguir eficazmente las prácticas anticompetitivas	ProCompetencia/ INDOTEL/ Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES	A corto plazo
Introducir un sistema intersectorial de control de concentraciones	ProCompetencia/ Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES	A corto plazo

Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial.





# Introducción

**E**n los últimos años, la República Dominicana (RD) ha adoptado importantes medidas para promover la competencia, tanto en sectores clave como en la economía en su conjunto. En 2008, el gobierno aprobó una nueva ley de competencia y en 2011 estableció una autoridad independiente para la competencia, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (ProCompetencia). Mientras tanto, la eliminación de las barreras sectoriales a la competencia ha reducido las restricciones, tal como lo muestran los indicadores de Regulación del Mercado de Productos (RMP), que ahora están alineados con el promedio regional (Figura 1).<sup>3</sup> El aumento de la participación del sector privado en las industrias de redes, especialmente en las telecomunicaciones;<sup>4</sup> la desagregación del mercado de la electricidad;<sup>5</sup> el establecimiento de órganos reguladores sectoriales independientes;<sup>6</sup> la ampliación del acce-

so a los mercados de servicios profesionales;<sup>7</sup> y la ausencia de restricciones a la inversión extranjera directa (IED) en la mayoría de los sectores ponen de relieve el compromiso del gobierno para fomentar la competencia.

Sin embargo, los cuellos de botella regulatorios que subsisten en las industrias de redes y la aplicación limitada de la ley de competencia están inhibiendo la capacidad de la RD para liberar todo el potencial de una economía competitiva. El Índice de Transformación de Bertelsmann (*Bertelsmann Transformation Index*, BTI) más reciente encontró que la RD se ubica por detrás tanto de sus pares en Latinoamérica y el Caribe (LAC) como de los países comparadores globales en los indicadores basados en percepciones sobre la competencia de mercado y sobre las políticas antimonopolio (Figura 2). El puntaje del país

<sup>3</sup> La RMP mide hasta qué punto las políticas públicas de *jure* promueven o inhiben las fuerzas del mercado en sectores económicos clave tales como la electricidad, el gas, las telecomunicaciones, los servicios postales, el transporte, el agua, la distribución minorista, los servicios profesionales y otros sectores. También evalúa los requisitos administrativos para iniciar un negocio, el tratamiento de las partes extranjeras, las disposiciones de gobernanza para las empresas estatales, las exclusiones y exenciones en materia antimonopolio y cuestiones similares. Para más información sobre la metodología de la RMP, véase: Nicoletti et al. (1999), Conway et al. (2005) y Wolf et al. (2009). El Grupo del Banco Mundial recopiló información sobre la RMP para la RD en 2013 como parte de una iniciativa conjunta con la OCDE para calcular los indicadores de RMP de 16 países de la región.

<sup>4</sup> Según datos de la RMP, no existen empresas públicas en el sector de las telecomunicaciones. Véase también: OMC (2015). *Trade Policy Review, Dominican Republic*. WT/TPR/S/319, p.191. ([https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s319\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s319_e.pdf))

<sup>5</sup> Aunque operada por empresas estatales, la separación de la propiedad en los segmentos de generación y transmisión está establecida por el Artículo 11 de la Ley No. 125-01 (<https://sie.gob.do/images/sie-documentos-pdf/leyes/LeyGeneraldeElectricidadNo.125-01.pdf>)

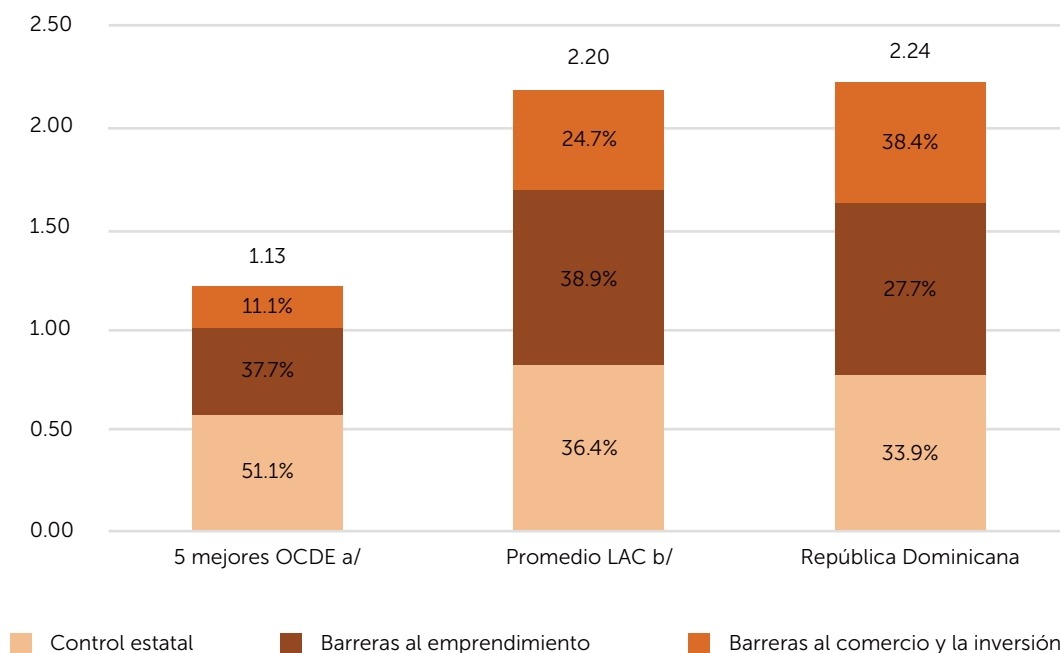
<sup>6</sup> La RD cuenta con un regulador independiente para el sector de las telecomunicaciones (INDOTEL), creado por el Artículo 76 de la Ley 153-98 ([http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/RDM/L\\_TeleCom\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/investment/NatLeg/RDM/L_TeleCom_s.pdf)). El regulador recibe la mayor parte de su presupuesto de los servicios prestados a la industria regulada (Artículo 102.1 de la Ley No. 153-98) y sus decisiones pueden ser apeladas ante los tribunales (Artículo 96.3 de la Ley No. 153-98). El sector eléctrico está regulado por la Superintendencia de Electricidad, que tiene la facultad de fijar los precios de la industria y de emitir sanciones y multas (Artículo 24 de la Ley No. 125-01). Por último, la Autoridad Portuaria Dominicana es un regulador independiente del transporte marítimo (Artículo 1 de la Ley No. 70).

<sup>7</sup> Los datos de la RMP incluyen cuatro profesiones reguladas: abogados, contadores, ingenieros y arquitectos.

en el BTI, de 6 sobre 10 en ambos indicadores,<sup>8</sup> apunta a un terreno de juego desigual para los participantes del mercado, una aplicación inconsistente de la ley de competencia, un alto grado de concentración del mercado y la presencia del Estado en sectores estratégicos, incluyendo el sector eléctrico.<sup>9</sup> Los datos de la RMP confirman que la protección regulatoria de los operadores ya establecidos,

junto con una importante intervención estatal en el sector de las redes, siguen constituyendo un importante obstáculo a la competencia.<sup>10</sup> Si bien una mayor competencia podría reportar importantes beneficios, la mejora de los servicios clave que dependen de las telecomunicaciones, tales como los servicios de pago, exigiría nuevos cambios en la regulación (Recuadro 1).

**Figura 1: Restricciones en la regulación del mercado de productos en la República Dominicana**



Fuente: Datos de la RMP del GBM/OCDE para 2013-2016.

Nota: Los indicadores de RMP de la OCDE se miden en una escala de 0 a 6, donde los valores más altos denotan regulaciones más restrictivas que afectan a la competencia. a/ Los 5 mejores países de la OCDE incluyen: Países Bajos, Reino Unido, Austria, Dinamarca y Nueva Zelanda. b/ Los países de Latinoamérica y el Caribe incluyen: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua y Perú.

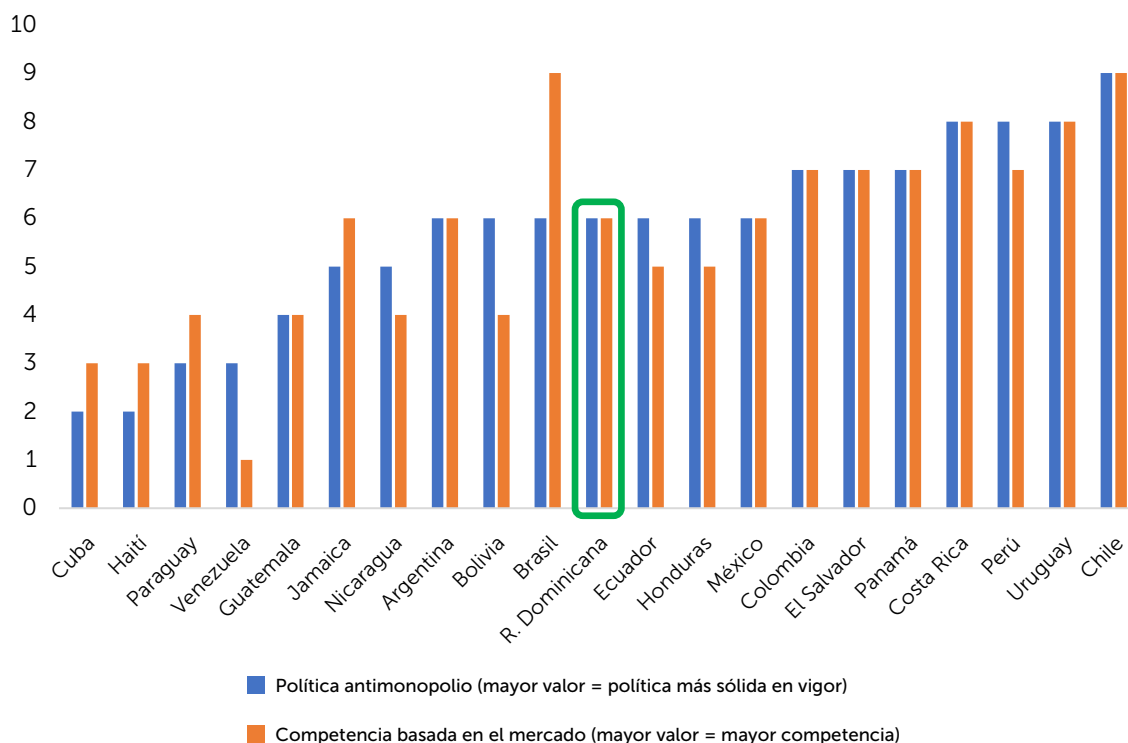
<sup>8</sup> El indicador de organización del mercado mide las percepciones relativas a los fundamentos del mercado, entre los que se incluyen: las barreras de entrada y salida a los mercados de productos y factores, la libertad de iniciar y retirar inversiones, la discriminación basada en el tipo de propiedad (estatal frente a privada, extranjera frente a nacional) o el tamaño de la empresa, la presencia del sector informal, los mecanismos de fijación de precios del mercado y el movimiento de mano de obra y capital a través de las fronteras. El indicador de políticas de la competencia mide las percepciones relativas a las salvaguardias de la competencia, incluida la legislación antimonopolio, la presencia de una autoridad independiente para la competencia y el papel general del Estado en el mercado. Véase: Bertelsmann Stiftung, BTI 2020. "Codebook for Country Assessments". ([https://www.bti-project.org/content/en/downloads/codebooks/BTI\\_2020\\_Codebook.pdf](https://www.bti-project.org/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf))

<sup>9</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2020. "Country Report — Dominican Republic". ([https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2020\\_DOM.pdf](https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_DOM.pdf))

<sup>10</sup> Los datos de la RMP de la OECD-GBM están disponibles en <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>.



**Figura 2: Puntuaciones del BTI para la República Dominicana y países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe**



Fuente: BTI, 2020.

Nota: El BTI es un indicador de percepciones basado en evaluaciones exhaustivas de la Bertelsmann Stiftung.

### Recuadro 1: El despliegue generalizado de los servicios de pago puede requerir cambios en la regulación

La capacidad de realizar transacciones digitales es un elemento importante para la construcción de economías digitales. Para mejorar el acceso a las cuentas de transacción y promover su uso se requiere un firme compromiso de los sectores público y privado, servicios de telecomunicaciones fundacionales e infraestructura financiera, así como un marco jurídico y regulatorio propicio que permita la innovación y apoye la entrada de nuevos participantes y modelos de negocio. Además, se requieren medidas catalizadoras en cuatro esferas: diseño de productos, educación financiera, aumento de los puntos de acceso y digitalización de grandes volúmenes de pagos y de pagos recurrentes.<sup>11</sup> La experiencia internacional demuestra que los países que aplican medidas de regulación y de política facilitadoras básicas,<sup>12,13</sup> ven una mayor innovación, adopción y uso de los servicios financieros digitales (SFD). Por ejemplo, los países en los que el dinero móvil ha despegado suelen permitir que entidades no bancarias posean y operen despliegues y redes de agentes de SFD que permiten a los clientes depositar y retirar dinero en efectivo de sus carteras digitales.

<sup>11</sup> Véase: Grupo del Banco Mundial y Banco de Pagos Internacionales (2016). *Payment Aspects of Financial Inclusion*. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/963011459859364335/payment-systems-PAFI-Report2016.pdf>.

<sup>12</sup> Véase el informe sobre los Aspectos de Pago de la Inclusión Financiera (*Payment Aspects of Financial Inclusion*, PAFI) elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y el Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado (CPMI) del BPI. <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/pafi-task-force-and-report>.

<sup>13</sup> La *Basic Regulatory Enablers Focus Note* del CGAP ofrece un panorama general de las principales regulaciones para facilitar los SFD, así como de la situación en que se encuentran varios países en cuanto a los progresos realizados para su puesta en práctica.

### **Recuadro 1: El despliegue generalizado de los servicios de pago puede requerir cambios en la regulación (Continuación)**

La competencia en los mercados de pagos tiene lugar tanto entre los proveedores de pagos como entre los métodos de pago. Los métodos de pago tradicionales, como las tarjetas de crédito y los cheques, deben competir ahora con nuevos métodos como el dinero móvil y los servicios de pago rápido (también llamados servicios de pago instantáneo), que pueden ofrecer beneficios más atractivos. Por ejemplo, el banco central de la RD ha desarrollado un sistema de pago minorista llamado Pagos al Instante, que permite a los usuarios finales procesar pagos urgentes o de alto valor, realizar transferencias de fondos o pagar tarjetas de crédito o préstamos en solo 15 minutos utilizando las plataformas electrónicas de los bancos que participan en Pagos al Instante.<sup>14</sup>

En la RD, el banco central es el único responsable de regular los métodos de pago. En virtud del Tratado Regional sobre Sistemas de Pago y Liquidación de Valores y de la Ley de Riesgo Sistémico, el banco central es el único supervisor de los sistemas de pago y liquidación.<sup>15</sup> Pueden coexistir múltiples sistemas de pago y se clasifican de acuerdo con el monto o la prioridad de las transferencias que manejan y otros atributos de diseño. La RD está integrada al Sistema de Interconexión de Pagos de Centroamérica, el cual tiene como objetivo modernizar, armonizar y vincular los diferentes sistemas de pago de los países centroamericanos.<sup>16</sup>

Los sistemas de pago minoristas que son interoperables y accesibles tanto para los bancos como para las entidades no bancarias mejoran la conveniencia, aumentan la eficiencia y promueven la competencia. En ausencia de interoperabilidad, los efectos de red generados por las plataformas dominantes pueden desincentivar la aparición de nuevas plataformas y proveedores. Como consecuencia de ello, el mercado puede concentrarse en unos pocos proveedores dominantes de SFD o volverse ineficiente, con una utilización limitada de los pagos digitales, por ejemplo, obligando a los particulares y a las empresas a mantener varias cuentas y decidir qué cuenta utilizar en función del tipo de transacción y de contraparte. Restringir el acceso a los sistemas de pago al menudeo solo a las instituciones financieras que tienen una cuenta de liquidación en el banco central podría inhibir la entrada en el mercado de las instituciones financieras no bancarias y frenar la adopción de nuevas tecnologías financieras.<sup>17</sup> Por otra parte, obligar a las instituciones financieras no bancarias a incurrir en los gastos de obtención de una licencia bancaria antes de poder acceder a la infraestructura nacional de pagos podría crear una importante barrera de entrada.

En este contexto, podría realizarse un estudio de mercado con el que se evalúen las opciones para que el gobierno diseñe protocolos especializados para estas instituciones, en línea con los análisis ya realizados por otros países de la región, para equilibrar la necesidad de acceso de las instituciones no bancarias con el objetivo de política de seguridad, fiabilidad y eficiencia continuas del sistema nacional de pagos. El acceso a un sistema de pagos tiene dos dimensiones: la capacidad de una interfaz directa para enviar y recibir instrucciones de pago; y la capacidad de liquidar las transacciones por cuenta propia. Algunas jurisdicciones permiten a las entidades no bancarias acceder solo a la primera, algunas a ambas y otras a ninguna. La interfaz directa con los sistemas de pago al por menor es más importante que el acceso directo para liquidar por cuenta propia. A falta de una interfaz directa, las entidades no bancarias podrían seguir participando indirectamente en un sistema de pagos a través de bancos asociados, aunque esto puede introducir ineficiencias para las entidades no bancarias y hacerlas dependientes de un competidor potencial. Sin embargo, en algunos contextos el acceso indirecto también ha funcionado, en particular cuando existen requisitos regulatorios para proteger los intereses de las entidades no bancarias o cuando la estructura del mercado permite a las entidades no bancarias asociarse con un conjunto específico de bancos que no participan activamente en los servicios de pago minoristas. Algunos ejemplos de jurisdicciones que permiten el acceso directo a las entidades no bancarias son México, Suiza y el Reino Unido. México permite a las instituciones financieras no bancarias participar en el Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI), que brinda a los clientes la posibilidad de realizar pagos electrónicos instantáneos.

<sup>14</sup> Página web del Banco Central de la RD: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4030-instant-payments>.

<sup>15</sup> Véase el Artículo 27 de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02. El Tratado, Art. 11, no incluye a los respectivos bancos centrales como supervisores sino como vigilantes de los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica con la correspondiente necesidad de coordinarse con otros supervisores (por ejemplo, la Junta Monetaria o las Superintendencias). El marco de supervisión se establece en las leyes del país respectivo.

<sup>16</sup> Página web del Banco Central de la RD: <https://www.bancentral.gov.do/a/d/4011-conceptual-aspects>.

<sup>17</sup> Regulación sobre sistemas de pago del 18 de diciembre de 2014.

### Recuadro 1: El despliegue generalizado de los servicios de pago puede requerir cambios en la regulación (Continuación)

Del mismo modo, Suiza permite el acceso al Sistema Suizo de Compensación Interbancaria a las entidades autorizadas como empresas de tecnología financiera, siempre que cumplan las normas financieras, las disposiciones contra el lavado de dinero y los requisitos de auditoría. El Reino Unido ha publicado directrices que permiten a ciertas instituciones no bancarias, incluidos los proveedores de pagos, crear cuentas en el Banco de Inglaterra y acceder directamente a los sistemas nacionales de pago, aunque están sujetas a una mayor supervisión, que incluye evaluaciones del cumplimiento y auditorías periódicas.<sup>18</sup> Para una discusión detallada de estos aspectos, sírvase remitirse al análisis que figura en la Encuesta del Banco Mundial sobre Sistemas Globales de Pago.<sup>19</sup>

Paralelamente, toda reforma regulatoria debe complementarse con un marco institucional sólido que garantice la aplicación de la competencia en el sector de los pagos. A este respecto, el aumento de la cooperación entre el banco central y ProCompetencia será fundamental para evitar los efectos anticompetitivos derivados de la consolidación del mercado en los sistemas de pago. Si bien el control de la competencia no forma parte del mandato explícito del banco central, sus funciones reguladoras incluyen la autorización de fusiones, adquisiciones, escisiones y otras acciones de las entidades de intermediación financiera que pueden afectar la concentración del mercado. Aunque todavía no existe un procedimiento general de control de las fusiones, la competencia del banco central para examinar esas transacciones podría utilizarse para analizar el impacto de las fusiones en el sector financiero desde el punto de vista de la competencia. En este contexto, la cooperación sistemática entre el banco central y ProCompetencia en el marco de un memorando de entendimiento podría contribuir a aumentar la certeza jurídica en línea con las prácticas de otros países de la región.

## Principales características y cuestiones sobre competencia en el sector de las telecomunicaciones

La interacción entre las características del mercado y el marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones parece estar debilitando la presión competitiva en el sector en la RD. Una cadena de valor de las telecomunicaciones que funciona correctamente requiere condiciones de mercado dinámicas y una regulación favorable de la competencia en todos los niveles (véase el Anexo). Aunque el sector de las telecomunicaciones a menudo se caracteriza por la innovación disruptiva y el rápido crecimiento de las empresas emergentes, los mercados de las telecomunicaciones también están sujetos a las características tradicionales de las industrias de red, que son propensos a la

concentración del mercado y vulnerables a las prácticas anticompetitivas. Estas características incluyen importantes costos fijos e inversiones no recuperables, economías de escala y alcance, cuellos de botella en la infraestructura esencial y dependencia de recursos finitos, incluidas las bandas de espectro. Los participantes en los segmentos de mercado iniciales (*upstream*) a menudo enfrentan costos fijos especialmente altos de infraestructura técnica y comercial, lo que ofrece a los operadores establecidos una ventaja estratégica, ya que las nuevas empresas tienen menos clientes sobre los cuales distribuir sus costos fijos. Además, permitir el acceso equitativo a los servicios de telecomunicaciones entre las empresas y hogares puede requerir que las autoridades intervengan directamente en los mercados locales donde la prestación de servicios privados sería comercialmente inviable (Figura 3).

<sup>18</sup> Páginas web de los bancos centrales de Suiza, Reino Unido y México.

[https://www.snb.ch/en/mmr/reference/pre\\_20190111/source/pre\\_20190111.en.pdf](https://www.snb.ch/en/mmr/reference/pre_20190111/source/pre_20190111.en.pdf);

<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/markets/other-market-operations/accessfornonbankpaymentserviceproviders>;

<https://www.bankofengland.co.uk/news/2018/april/non-bank-ppsp-access-to-the-payments-system-announcement>;

<https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/d/%7B9ACA4DC8-2B96-8EB3-6FF3-F58DDFA3FE51%7D.pdf>.

<sup>19</sup> Banco Mundial (2020). Payment Systems Worldwide: A Snapshot. Summary Outcomes of the Fifth Global Payment Systems Survey; disponible en:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/115211594375402373/pdf/A-Snapshot.pdf>.

**Figura 3: Características de la industria de las telecomunicaciones y dinámica de la competencia**

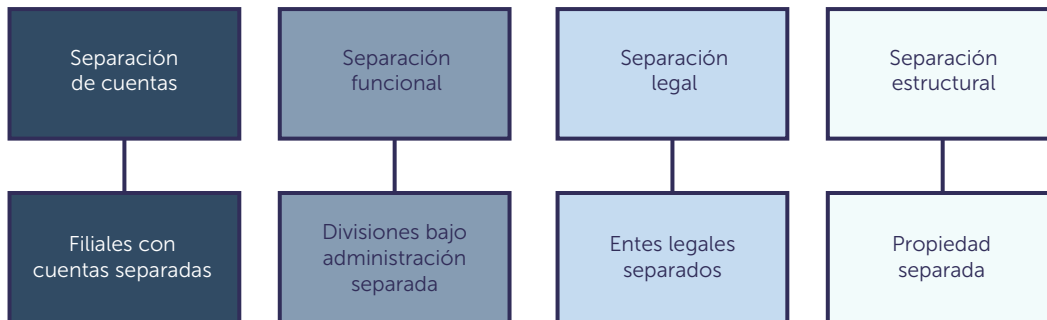
Características de la industria	Dinámica de la competencia	Intervenciones pro-competencia del Estado	Mejores prácticas internacionales
Inversiones no recuperables y costos fijos significativos	Efectos de arrastre ( <i>bandwagon effects</i> )	Establece la obligación de interconexión	La competencia como herramienta principal para fijar precios
Economías de escala y alcance	Los operadores actúan de manera recíproca para comprar llamadas	Establece las tarifas de terminación	La regulación solo se usa para corregir fallas del mercado o cuando la competencia no es viable
Instalaciones de red esenciales y cuellos de botella	Rechazo o prácticas discriminatorias de los operadores	Regulación asimétrica de los operadores con poder significativo de mercado	Precios basados en el mercado para mercados competitivos y precios basados en los costos para mercados no competitivos
Dependencia de recursos escasos (espectro y numeración)	Controles del gobierno, acceso al espectro de radio y recursos de numeración	Asignación pro-competitiva del espectro; permitir transferencias de espectro; promover la entrada	Enfoque basado en el mercado para asignación de espectro (licitaciones y mercados secundarios) y reglas anti-acaparamiento
Innovación disruptiva y cambio tecnológico constante	Ventaja de ser el primer participante y prácticas anticompetitivas	Revisión continua de los mercados relevantes; terreno de juego parejo en la asignación de espectro	Regulación ligera en mercados emergentes

Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial.

**Los elevados costos de infraestructura limitan la viabilidad económica de replicar ciertas instalaciones, lo que genera cuellos de botella y concentración del mercado.** La entrada al mercado de servicios de telecomunicaciones minoristas requiere acceso a la infraestructura de red esencial o la capacidad de revender los servicios. A menos que el marco regulatorio exija que se ofrezca acceso a la infraestructura a los nuevos participantes, los operadores establecidos podrán discriminar en favor de sus subsidiarias integradas verticalmente. Por consiguiente, para evitar el dominio del mercado en el sector de las telecomunicaciones, suele ser necesario que la empresa ya establecida que controla la infraestructura esencial esté separada de manera transparente de los operadores posteriores en la cadena (*downstream*) (Figura 4).

**Dado que las características estructurales del sector de las telecomunicaciones pueden crear barreras de entrada y permitir el abuso del poder de mercado, es necesario un marco regulatorio favorable a la competencia para prevenir el abuso del dominio de mercado, incluida la prevención de que los operadores ya establecidos monopolicen la infraestructura esencial.** Una autoridad de competencia fuerte e independiente debe hacer cumplir efectivamente las reglas de competencia *ex post* para complementar las regulaciones específicas del sector (Recuadro 2). Si existen poderes concurrentes para la prevención *ex post* de prácticas anticompetitivas entre la agencia de competencia y el regulador sectorial, incluso aunque sea de forma limitada, la cooperación entre ambas autoridades es esencial para facilitar la

**Figura 4: Ejemplos de separación de empresas**



Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial; OCDE (2012).

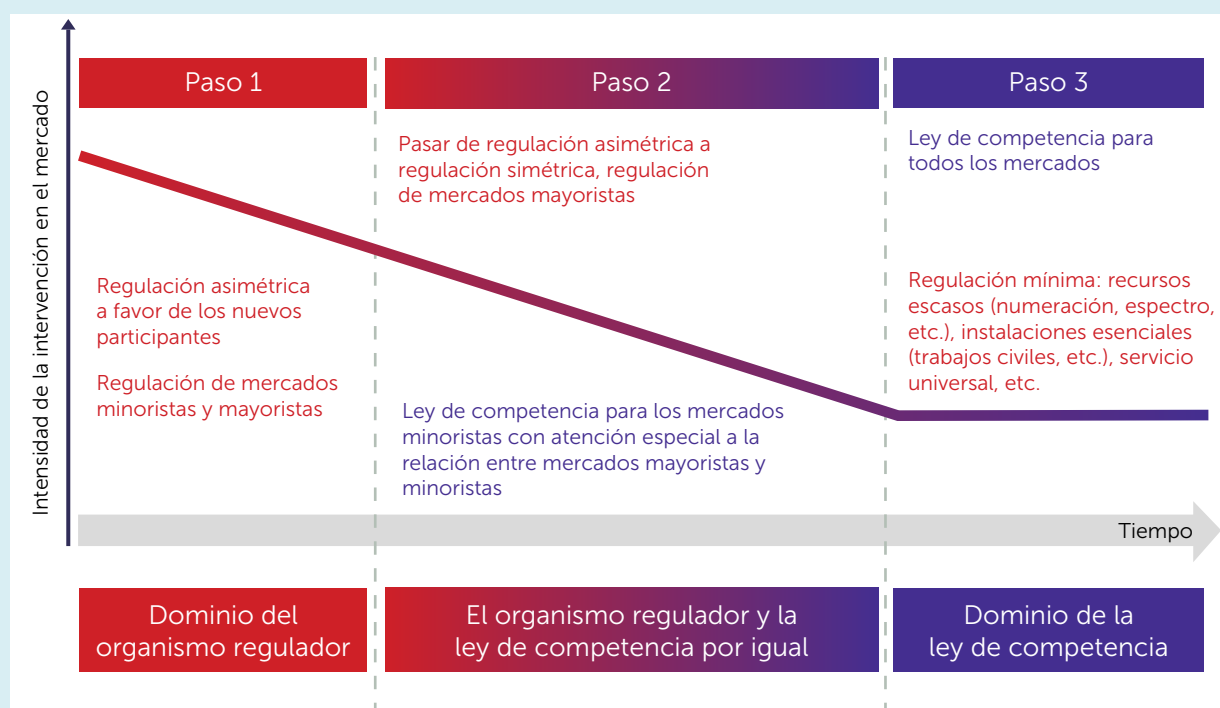
aplicación de la legislación y evitar esfuerzos duplicados. Estados Unidos, muchos países europeos y varios países de Latinoamérica, incluida la RD, han creado memorandos de

entendimiento (MdE) entre las agencias de competencia y los reguladores sectoriales que definen cómo ejercerán sus respectivas funciones cuando éstas se superponen.<sup>20</sup>

**Recuadro 2: Equilibrio entre la regulación ex ante y la aplicación ex post en el marco de la competencia**

Un equilibrio adecuado entre la regulación pro-competencia y la aplicación de la legislación debería reflejar la apertura progresiva de los mercados a la competencia. Este proceso consta de tres etapas y conlleva una evolución del papel de los reguladores sectoriales y las autoridades encargadas de la competencia (Figura 5).

**Figura 5: Las tres etapas de la apertura de los mercados de telecomunicaciones a la competencia**



Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial y Tera Consultants. Véase: Banco Mundial (2018), Better Markets for All through Competition Policy in Senegal.

Durante la primera fase de apertura de los mercados a la competencia, la regulación es proactiva y asimétrica, ya que debe establecer las condiciones que permitan a los nuevos operadores entrar al mercado y competir con los operadores establecidos. Esta primera fase se caracteriza por centrarse en la regulación de las tarifas a nivel mayorista (por ejemplo, tarifas de acceso a la infraestructura de red y tarifas de terminación) y, de ser necesario, a nivel minorista (por ejemplo, suscripciones al servicio telefónico). Las tarifas deben ser consistentes con los costos de un operador eficiente, aunque para determinar cuáles son esos costos es necesario superar la asimetría de información entre el operador establecido y el regulador en lo que respecta a la estructura de costos del primero. Un auditor independiente designado por el regulador puede controlar los costos del operador, y el

<sup>20</sup> Entre los países europeos que cuentan con este tipo de MdE se encuentran Albania, Bulgaria, Croacia, la República Checa, Hungría y Portugal. En los Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) y el Departamento de Justicia suelen asesorar a los reguladores de sectores específicos sobre cuestiones no relacionadas con las fusiones que afectan a la competencia. En la RD, el MdE pertinente se conoce como Acuerdo de Cooperación Interinstitucional INDOTEL - PROCOMPETENCIA, disponible en: <https://transparencia.indotel.gob.do/media/10701/acuerdo-coop-interinstitucional-procompetencia-indotel-6-7-2018.pdf>.

### Recuadro 2: Equilibrio entre la regulación ex ante y la aplicación ex post en el marco de la competencia (Continuación)

regulador o fideicomisarios independientes designados por el regulador pueden diseñar modelos de costos ad hoc que reduzcan la asimetría de información y ayuden a garantizar que las tarifas reguladas reflejen puntos de referencia objetivos y verificables.

Una vez que los mercados mayoristas estén adecuadamente regulados, en la segunda fase se puede introducir la libertad de los agentes de elegir sus propias tarifas en el nivel minorista. Sin embargo, debe existir una autoridad de competencia eficaz que detecte y detenga los posibles abusos del operador dominante en los mercados minoristas recientemente desregulados.

En la tercera fase, el establecimiento progresivo de operadores viables puede permitir la creación de mercados mayoristas competitivos en algunos segmentos. Esos segmentos pueden ser regulados principalmente ex post mediante la aplicación de la legislación sobre competencia. En los segmentos del mercado donde las condiciones estructurales hacen que la competencia sea especialmente difícil o imposible, las autoridades pueden seguir centrándose en la regulación asimétrica. La competencia puede ser inviable en zonas geográficas con baja densidad de población o en las que determinados bienes de capital (por ejemplo, radiofrecuencias, infraestructura pasiva, enlaces de capacidad) no pueden replicarse fácilmente, lo que puede ser aprovechado por los operadores establecidos para crear barreras de entrada. La identificación de esas instalaciones esenciales permite al regulador determinar los parámetros de la regulación a largo plazo, ya que un proceso competitivo, transparente y objetivo de asignación de derechos sobre recursos finitos es esencial para la competencia. El mercado debe permanecer activo y la competencia basada en los servicios puede complementar la competencia en infraestructura cuando esta última no sea viable a corto plazo.

*Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial y Tera Consultants. Véase: Banco Mundial (2018), Better Markets for All through Competition Policy in Senegal.*

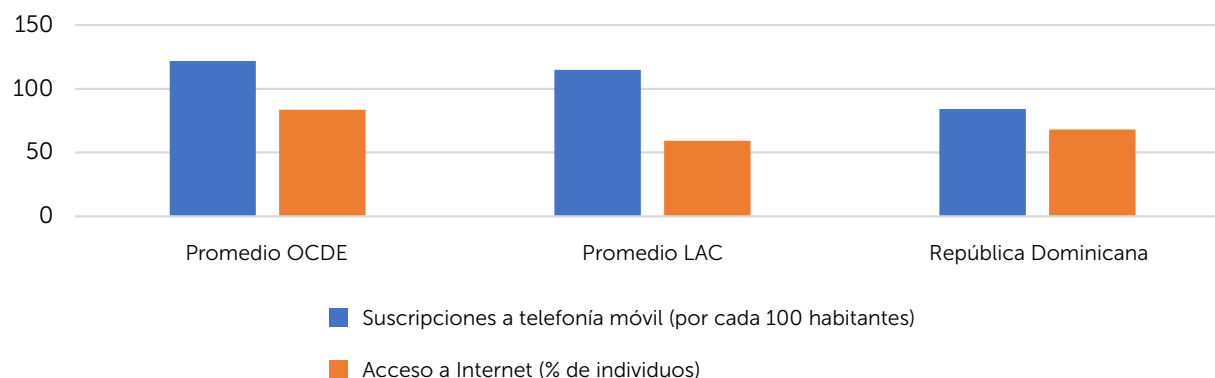
## Los resultados del mercado en el sector de las telecomunicaciones siguen siendo subóptimos

**El sector de las telecomunicaciones de la RD está concentrado y compuesto por operadores integrados verticalmente, y las dinámicas de mercado no reflejan completamente una rivalidad entre empresas.** Claro es el principal operador en el mercado de telecomunicaciones fijas, con una cuota de mercado del 69.6 por ciento en 2019. Entre los operadores más pequeños se encuentran Altice (23.1 por ciento) y Viva (4.4 por ciento). Otros operadores, como Wind Telecom, ocupan una posición residual, con una participación combinada del 2.9 por ciento en el mercado de las telecomunicaciones fijas. El mercado de las telecomunicaciones móviles está compuesto por tres

operadores: Claro (58.9 por ciento de participación de mercado), seguido de Altice y su subsidiaria, Tricom (35.0 por ciento), y Viva (6.1 por ciento). Los tres operadores están integrados verticalmente, y la RD no tiene operadores virtuales móviles (OVM). Del mismo modo, el mercado de servicios de Internet está dominado por Claro (54.8 por ciento de participación de mercado), seguido por Altice (37.9 por ciento), Viva (6.1 por ciento) y otros operadores (1.2 por ciento).<sup>21</sup> Como resultado, los mercados de telefonía fija, móvil e Internet están concentrados, tal como lo demuestra un índice Herfindahl-Hirschman (HHI) superior a 2,500 para cada uno de ellos.<sup>22</sup> La concentración del mercado no es inusual en el sector de las telecomunicaciones en muchos países, dadas sus características inherentes que dan lugar a una dinámica de competencia que puede crear barreras estratégicas para la entrada. Esto último

<sup>21</sup> INDOTEL (2019). Memoria Institucional. Las cuotas de mercado se calculan en función del número de suscripciones en cada empresa.

<sup>22</sup> Sobre la base de la participación de mercado en 2019, el HHI oscila entre 5,397.13 y 5,405.54 en el mercado de las telecomunicaciones fijas (el número de empresas que poseen el 2.9% de la participación de mercado no está disponible a través de la información pública). De manera similar, en el mercado de las telecomunicaciones móviles, el HHI es de 4,723.42. Por último, el HHI en el mercado de telecomunicaciones por Internet oscila entre 4,476.66 y 4,478.1, dependiendo del número de operadores que posean el 1.2% de la participación de mercado. Con base en el HHI, los niveles de concentración se clasifican de la siguiente manera: 1) Mercados no concentrados: HHI por debajo de 1,500, 2) Mercados moderadamente concentrados: HHI entre 1,500 y 2,500, 3) Mercados altamente concentrados: HHI superior a 2,500 (*Horizontal Merger Guidelines 2010*; U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission).

**Figura 6: Suscripciones a telefonía móvil y penetración de Internet en la República Dominicana**

Fuente: International Telecommunication Union, 2017 (Internet) y 2018 (móvil). Los países de LAC incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

requeriría una intervención regulatoria tanto *ex ante* como *ex post* para garantizar la eficiencia del mercado y proteger a los consumidores y a los competidores de los abusos de poder de mercado.

**Aunque las tecnologías móviles dominan ahora al sector de las telecomunicaciones, la RD está a la zaga de sus pares tanto en términos de suscripciones móviles como de penetración de Internet.** La demanda de servicios móviles es robusta en todo el país, y las tasas de cobertura de 3G y LTE son altas, con un 99.2 por ciento y 90.4 por ciento, respectivamente. Sin embargo, el número de suscripciones móviles per cápita se encuentra significativamente por debajo de los promedios tanto de LAC como de la OCDE.<sup>23</sup> Si bien la penetración de Internet en la RD ha mejorado en los últimos años, sigue estando muy por debajo del promedio de la OCDE (Figura 6).

**Los nuevos participantes y las pequeñas empresas enfrentan obstáculos importantes para obtener acceso a la infraestructura esencial, lo que parece proteger de la competencia a los operadores establecidos.** Según un estudio reciente, la competencia en el sector de las telecomunicaciones de la RD ha sido limitada en los últimos

años y, dado que los operadores dominantes han incrementado ligeramente su participación de mercado, ha aumentado la concentración del mercado.<sup>24</sup> De manera similar, la aplicación inadecuada de la regulación puede haber permitido a las empresas dominantes crear demoras injustificadas en la concesión de acceso de los competidores a la infraestructura esencial o imponer tarifas prohibitivas a los servicios iniciales (*upstream*).<sup>25</sup>

**La falta de ajustes en los precios de las telecomunicaciones fijas y móviles en respuesta a la evolución de la demanda indica una falta de dinamismo del mercado.** Por ejemplo, los precios de las llamadas de voz en el mercado de las telecomunicaciones fijas no han bajado en respuesta a la disminución de la demanda por parte de los consumidores (Figura 7). Si bien los precios en el mercado de las telecomunicaciones móviles han demostrado ser algo menos rígidos, se han mantenido relativamente estables en general, particularmente entre los tres principales operadores de la RD, Claro, Altice y Viva. La falta de datos de Altice y Tricom (adquirida por la primera en 2014)<sup>26</sup> para 2018 y 2019 impide analizar si el precio promedio de postpago de Altice sigue siendo más alto que el de sus competidores (Figura 8).<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Véase también el Informe Anual de INDOTEL de 2019. Por cada 100 habitantes, 81.4 están suscritos a servicios móviles, mientras que 12.4 están suscritos a líneas fijas. Aunque el uso de las líneas fijas está desapareciendo progresivamente, las ofertas triple play ayudan a desacelerar esta tendencia. En conjunto, los indicadores de penetración de la telefonía fija y de la telefonía móvil siguen siendo inferiores al promedio mundial.

<sup>24</sup> Por ejemplo, el principal operador ha reforzado su posición dominante en el mercado de las telecomunicaciones fijas. Del mismo modo, en el sector de la telefonía móvil, Claro parece obtener una cuota de mercado cada vez mayor. Véase: Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana, presentada en la Resolución No. 047-2020.

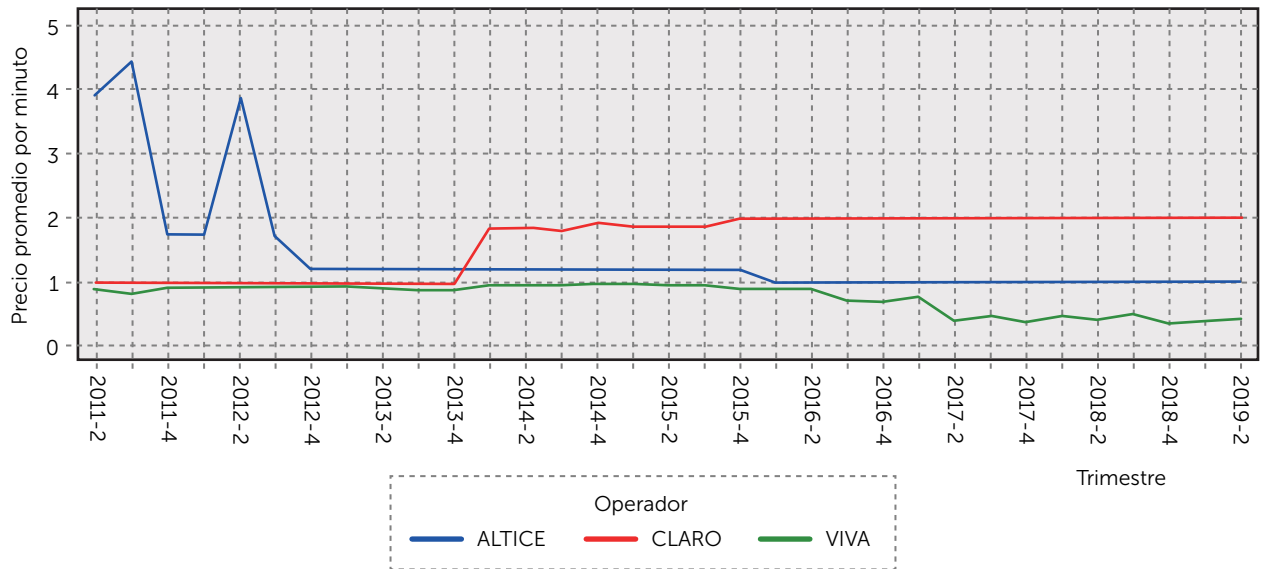
<sup>25</sup> A este respecto, Viva (el tercer operador de telefonía móvil) informó de que los operadores dominantes tienden a retrasar el acceso a sus instalaciones esenciales y a cobrar tarifas excesivas por ello, impidiendo así la entrada de posibles competidores. Véase: Alliance for Affordable Internet (2017), Infraestructuras compartidas de telecomunicaciones en la República Dominicana.

<sup>26</sup> La adquisición de Tricom, S.A. por parte de Altice Dominican Republic, S.A.S. fue aprobada en marzo de 2014 mediante la Resolución No. 008-14 del INDOTEL. Hasta el año 2017, las empresas operaban en el mercado con diferentes marcas comerciales.

<sup>27</sup> Véase Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020).

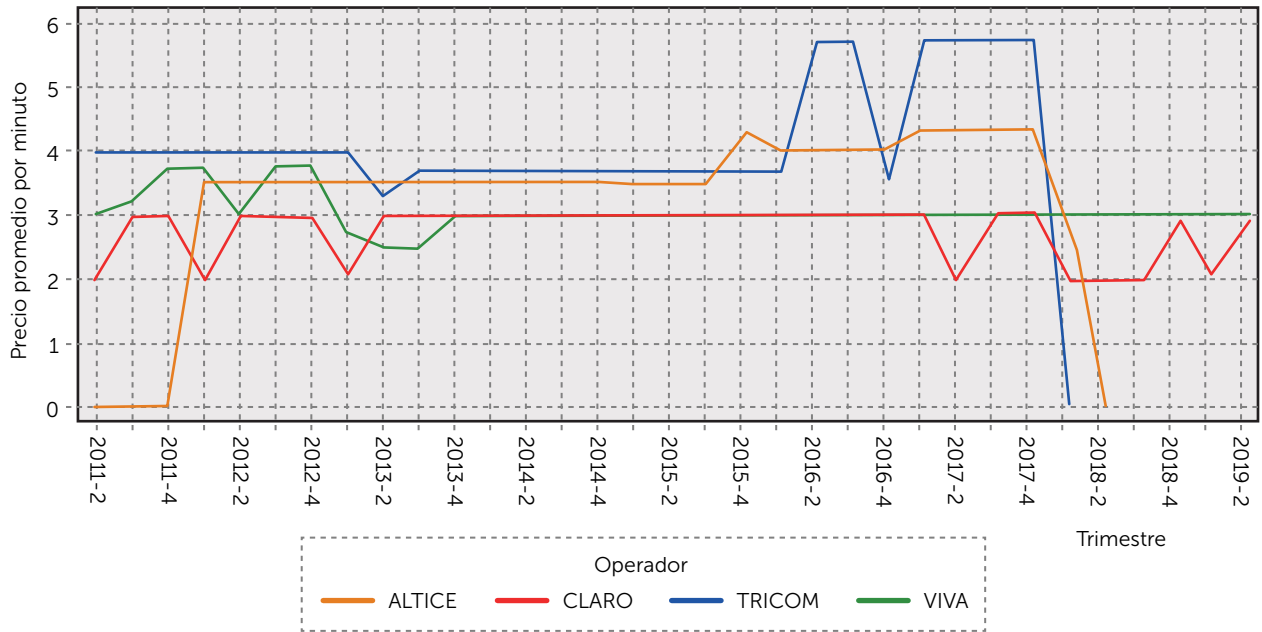
## TELECOMUNICACIONES PARA EL CRECIMIENTO

**Figura 7: Precios promedio por minuto de los servicios de telecomunicaciones fijas, 2do. trimestre de 2011 a 2do. trimestre de 2019**



Fuente: Unión Europea, COWI e INDOTEL, 2020.

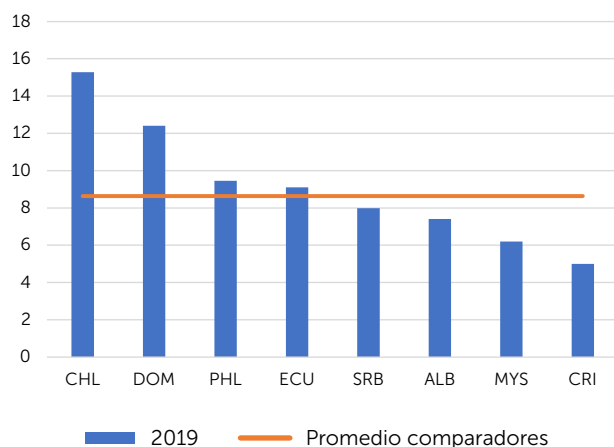
**Figura 8: Precios promedio por minuto de los servicios de telecomunicaciones móviles (pospago), 2do. trimestre de 2011 a 2do. trimestre de 2019**



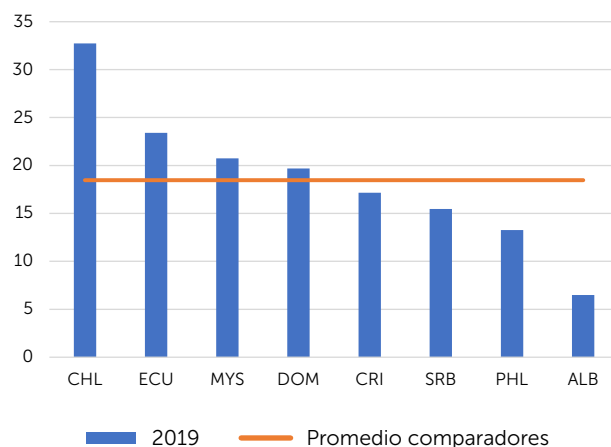
Fuente: Unión Europea, COWI e INDOTEL, 2020. Los datos se han obtenido de la información presentada por los operadores a INDOTEL. La falta de datos se muestra como "0".



**Figura 9: Precios de los servicios móviles/celulares (70 min. + 20 SMS) en países seleccionados (US\$/mes)**



**Figura 10: Precios de los servicios de banda ancha fija (5 GB) en países seleccionados (US\$/mes)**



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (2019).

Nota: Estos niveles de servicio (70 min. + 20 SMS para los servicios móviles y 5 GB para banda ancha fija) representan un uso bajo. Los precios mostrados representan los precios cobrados por el operador con la mayor participación de mercado en cada país. Para los servicios móviles, los precios se refieren a la modalidad de contrato más común (prepago / postpago) en el país. Para los servicios de banda ancha fija, los precios representan el plan de banda ancha más barato ofrecido por el proveedor más grande. Para obtener una descripción completa de esta metodología, consulte las reglas de recopilación de datos sobre precios de la UIT; disponible en: [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/ICT\\_Prices/ICT%20Price%20Basket%20rules\\_E.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/ICT_Prices/ICT%20Price%20Basket%20rules_E.pdf). Por otro lado, los promedios de los comparadores incluyen los siguientes comparadores regionales, aspiracionales y estructurales: Albania, Chile, Costa Rica, Ecuador, Malasia, Filipinas y Serbia.

**Más aún, los precios de las comunicaciones móviles y de banda ancha fija en la RD son más altos que en países comparables.** El costo mensual de las llamadas y textos móviles en la RD representa el equivalente al 2.02 por ciento del ingreso nacional bruto (INB) per cápita, cifra por debajo del promedio regional de 3.16 por ciento.<sup>28</sup> Sin embargo, los precios mensuales de los servicios móviles en la RD siguen siendo significativamente más altos en términos nominales (US\$12.41) que el promedio de los países comparables (US\$8.63) (Figura 9). Del mismo modo, los precios mensuales de banda ancha representan el equivalente al 3.21 por ciento del INB per cápita, por debajo del promedio regional de 5.45 por ciento, pero son ligeramente superiores en términos nominales (US\$19.69) a los de algunos países comparables (US\$18.47) (Figura 10).<sup>29</sup>

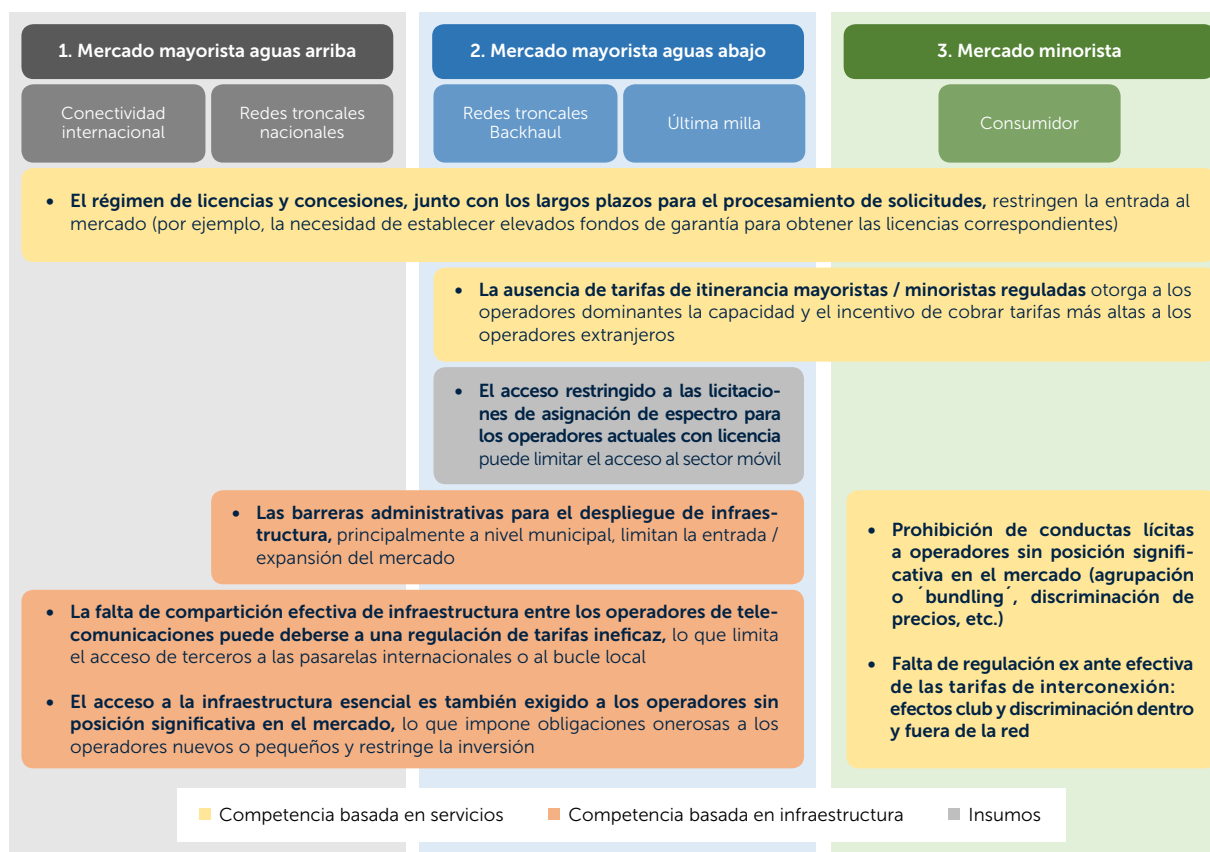
### Los cuellos de botella regulatorios y las limitaciones institucionales pueden limitar la competencia a lo largo de la cadena de valor de las telecomunicaciones de la República Dominicana

**Diversas limitaciones pueden inhibir la competencia en las cadenas de valor de las telecomunicaciones fijas y móviles.** El sector de las telecomunicaciones de la RD parece sufrir de cuellos de botella en la regulación a nivel mayorista y minorista (Figura 11). Entre los principales retos figuran las licencias restrictivas, la falta de regulación asimétrica, las políticas tarifarias subóptimas, las barreras administrativas y regulatorias para acceder a la infraestructura esencial y la superposición de mandatos institucionales.

<sup>28</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2019. *ICT Price Baskets* (<https://www.itu.int/net4/ITU-D/ipb/#ipbrank-tab>)

<sup>29</sup> La Unión Internacional de Telecomunicaciones define "las Américas" como todas las naciones soberanas de América del Norte y del Sur, así como del Caribe.

**Figura 11: Restricciones regulatorias a la competencia basada en servicios y en instalaciones en la República Dominicana**



Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial.

### Los requisitos restrictivos para la concesión de licencias y la falta de una regulación asimétrica eficaz parecen limitar la entrada al mercado y proteger a los operadores establecidos

Un régimen de licencias restrictivo y los largos plazos de procesamiento para la tramitación de las solicitudes pueden limitar la entrada de nuevos operadores de telecomunicaciones, incluidos los OMV y los PSI. De conformidad con la Ley de Telecomunicaciones, la prestación de todos los servicios públicos de telecomunicaciones está sujeta a un régimen de concesiones y licencias.<sup>30</sup>

A diferencia de un sistema de autorización, las licencias y concesiones permiten a los reguladores establecer límites absolutos al número de permisos que pueden expedirse. Más aún, las normas actuales exigen que los nuevos operadores completen un proceso oneroso antes de poder prestar servicios de telecomunicaciones, lo que probablemente desalienta la entrada al mercado. Por ejemplo, todos los operadores de telecomunicaciones deben presentar un plan de inversión y establecer un fondo de garantía con el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL) equivalente hasta un máximo del 20 por ciento de la inversión propuesta para los primeros cinco años de operación.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Véase el Artículo 19 de la Ley de Telecomunicaciones (No. 153-98), en relación con el Artículo 13 y siguientes de la Resolución No. 036-19 sobre la "Regulación de las autorizaciones para los servicios de telecomunicaciones". Véase también la Resolución 004-00 sobre la "Regulación de concesiones, inscripciones en registros especiales y licencias para prestar servicios de telecomunicaciones en la República Dominicana". Véase también: <https://www.indotel.gob.do/servicios/gesti%C3%B3n-de-autorizaciones/solicitud-de-concesion/>

<sup>31</sup> Véase el Artículo 20 de la Resolución 004-00 sobre el "Reglamento de Concesiones, Inscripciones en Registros Especiales y Licencias para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones en la República Dominicana".

Asimismo, los largos plazos para la tramitación de solicitudes pueden retrasar la entrada de nuevos competidores. Este tipo de requisitos puede constituir importantes barreras administrativas para los nuevos participantes, incluidos los PSI y los OMV, que pueden carecer de los recursos necesarios para cumplir con ellos.<sup>32</sup>

**La falta de una reglamentación asimétrica eficaz debilita la supervisión de los operadores con un poder significativo de mercado y puede reforzar la posición de los operadores establecidos.** Si bien la Ley de Telecomunicaciones exige a los operadores con un poder significativo de mercado que proporcionen acceso oportuno a sus instalaciones esenciales y les prohíbe cobrar precios discriminatorios,<sup>33</sup> se imponen obligaciones similares a los operadores sin un poder significativo de mercado. Por ejemplo, la definición jurídica de instalaciones esenciales puede aplicarse a todos los operadores independientemente de su poder de mercado. De manera similar, las prácticas que generalmente se considerarían ilegales para un participante dominante del mercado, tales como la fijación de precios por debajo del costo o la discriminación de precios, están prohibidas para todos los participantes, independientemente de su poder de mercado.<sup>34</sup> Estas regulaciones impiden que las empresas más pequeñas y los nuevos participantes ofrezcan precios competitivos y promociones para atraer consumidores. Por el contrario, las prácticas que generalmente se consideran abusivas, como el empaquetamiento de servicios o la compresión de márgenes, no son ilegales para los operadores con un poder significativo de mercado. Ello permite a los operadores dominantes aprovechar su posición en un mercado para ejercer control sobre otro y desarrollar estrategias de exclusión contra otros operadores, sofocando así la competencia.

**No se ha identificado formalmente a los operadores con un poder significativo de mercado.** El análisis de mercado recientemente aprobado por el regulador de las telecomunicaciones, INDOTEL, representa un primer

paso en la identificación de los operadores dominantes.<sup>35</sup> Aunque el estudio también explora las condiciones de la competencia e identifica posibles empresas dominantes en cada mercado, el INDOTEL todavía no ha designado oficialmente a las empresas con un poder significativo de mercado.

## Una regulación tarifaria subóptima socava la competencia basada en el mérito entre los participantes del mercado

**Una regulación insatisfactoria de las tarifas de interconexión puede dar lugar a una diferenciación entre precios dentro y precios fuera de la red y fomentar los efectos de club, reforzando el dominio del mercado de los operadores establecidos.** La Ley de Telecomunicaciones establece la libertad de contrato como principio general para definir las tarifas de interconexión.<sup>36</sup> Aunque la ley faculta al INDOTEL para fijar las tasas de interconexión en los casos en que las partes no estén de acuerdo, el INDOTEL no invoca actualmente esta facultad.<sup>37</sup> Esto contradice las buenas prácticas internacionales, ya que la mayoría de los países han establecido un sistema de regulación *ex ante* de las tarifas de interconexión (Figura 12). Según un estudio reciente de mercado, las tarifas actuales en la RD son significativamente más altas que las de otros países de la región y no reflejan los costos reales del servicio (Figura 13).<sup>38</sup> La falta de una implementación efectiva de la metodología de costos incrementales de largo plazo (*Long-Run Incremental Costs*, LRIC) puede llevar a mayores brechas de precios entre las llamadas dentro y fuera de la red, aumentando los efectos de club para el operador con la mayor base de usuarios y reforzando su posición dominante. Para hacer frente a esta situación, la mayoría de los reguladores de telecomunicaciones determinan las tarifas de interconexión siguiendo el enfoque LRIC, según el cual las tasas se fijan al nivel que enfrentaría un

<sup>32</sup> Otros ejemplos incluyen que los servicios públicos de radiodifusión (es decir, la radio y la televisión) deben ser controlados por un nacional dominicano, lo que requeriría que las empresas extranjeras crearan una empresa conjunta con una empresa nacional para prestar servicios en la República Dominicana. (Véase el Artículo 73 de la Ley de Telecomunicaciones (No. 153-98); y la necesidad de registrarse como persona jurídica en la RD para proveer servicios de telecomunicaciones (Véase el Artículo 22 de la Ley de Telecomunicaciones (No.153-98).

<sup>33</sup> Véase el Artículo 9 de la Ley de Telecomunicaciones (No. 153-98) y el Artículo 9 del Reglamento No. 022-05, del 24 de febrero de 2005, sobre "La competencia libre y leal en el sector de las telecomunicaciones".

<sup>34</sup> También se imponen otras obligaciones a todos los proveedores de servicios, independientemente de su poder de mercado, como la de preparar y presentar ofertas de interconexión de referencia si así lo exige el organismo regulador. Véase el Artículo 6.3. Regulación de la infraestructura.

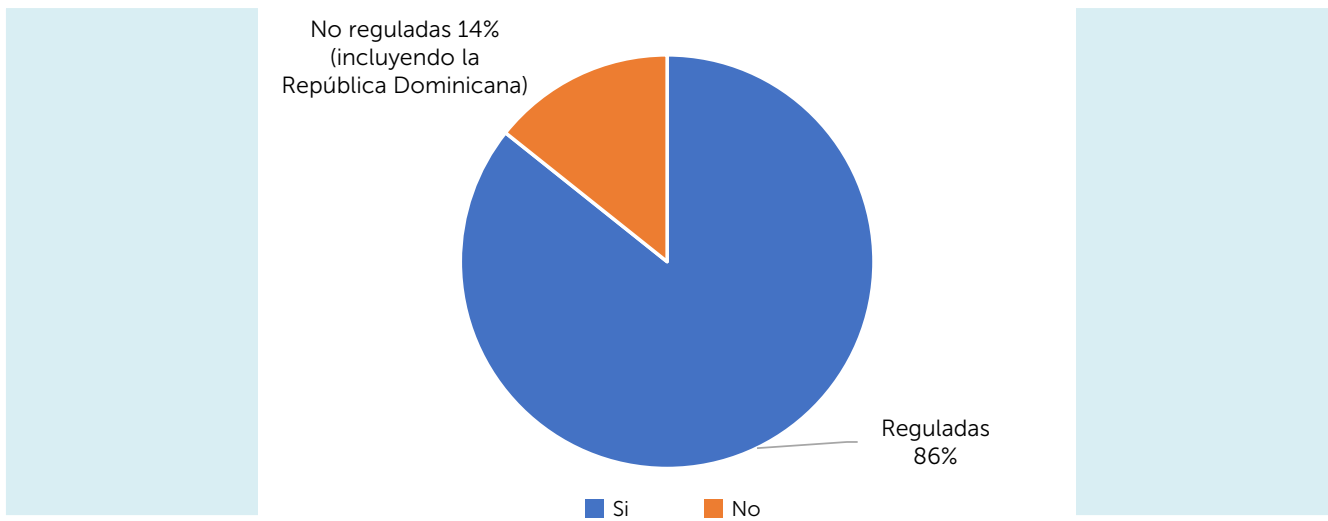
<sup>35</sup> Véase: Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana, presentada en la Resolución No. 047-2020.

<sup>36</sup> El principio se establece en el Artículo 41 de la Ley de Telecomunicaciones y en el Artículo 5 del Reglamento de Infraestructura. Sin embargo, mediante la Resolución No. 049-03, el INDOTEL ha establecido la libertad contractual como principio general para la determinación de los costos de interconexión.

<sup>37</sup> Tras recibir una queja formal de uno de los operadores, el INDOTEL decidió abrir un procedimiento para fijar las tarifas de interconexión. Sin embargo, esta decisión ha sido objeto de varias apelaciones por parte de otros operadores ya establecidos, lo que está retrasando la decisión final (véase, por ejemplo, la Resolución No. 077-18). Un ejemplo de regulación de las tarifas de interconexión se puede encontrar en la Resolución 056-17 sobre la decisión que aprueba la concentración entre Altice Hispaniola, S.A. y Tricom, S.A. Sin embargo, estas obligaciones son justificadas por el INDOTEL sobre la base de consideraciones de remedio y no de la aplicación de las competencias descritas por la Resolución de Interconexión.

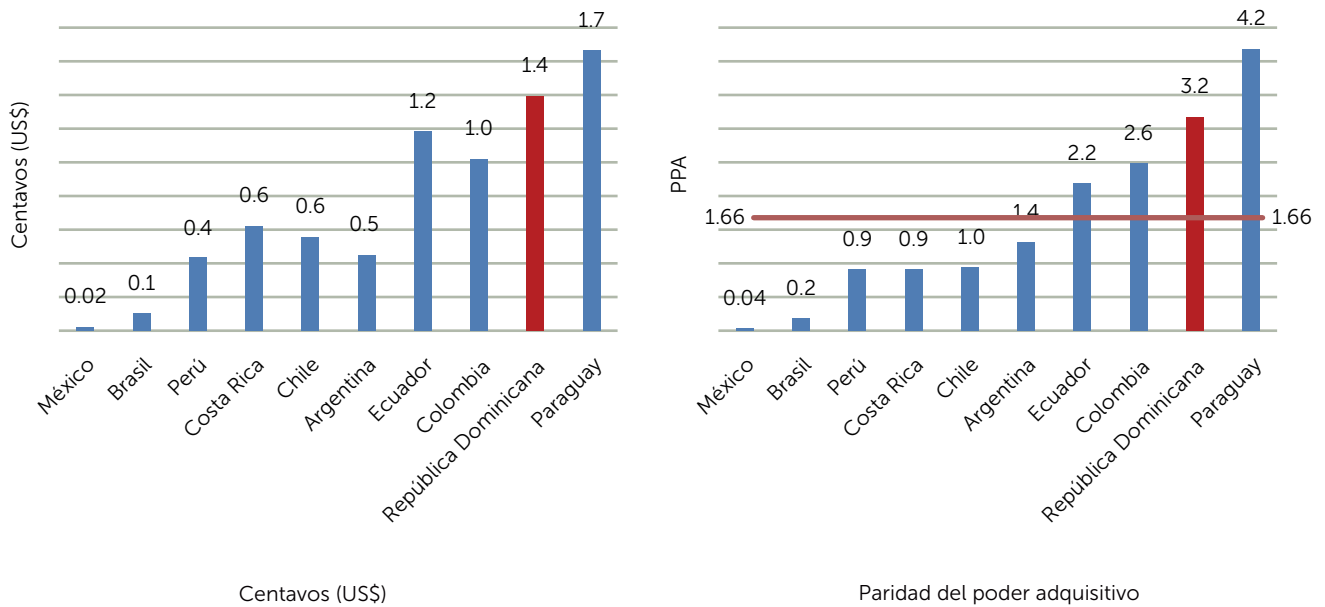
<sup>38</sup> Por ejemplo, la tarifa de interconexión es de US\$0.014 en la RD, mientras que países comparadores aspiracionales como Costa Rica y Chile cobran US\$0.006. Véase: Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana, presentada en la Resolución No. 047-2020.

**Figura 12: Porcentaje de países en los que las tarifas de interconexión están y no están reguladas**



Fuente: Datos de RMP de la República Dominicana, 2014, OCDE y datos de RMP de OCDE-GBM.

**Figura 13: Tarifas de interconexión en redes fijas (terminación local), República Dominicana y comparadores (2020)**



Fuente: Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana.

nuevo participante eficiente, facilitando así la entrada al mercado. Por ejemplo, la Comisión Europea recomienda utilizar la metodología LRIC para reducir las distorsiones del mercado y promover la eficiencia,<sup>39</sup> y se han adoptado modelos LRIC en Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos, entre otros.<sup>40</sup> En este mismo sentido, a fin de paliar los problemas anteriormente descritos, el actual Consejo Directivo del INDOTEL ha establecido recientemente un proceso de fijación de cargos por interconexión en base a un modelo de costos incrementales de largo plazo, conforme al Reglamento de Tarifas y Costos de Servicios de Telecomunicaciones en RD.<sup>41</sup>

**La falta de una reglamentación eficaz *ex ante* de las tarifas también afecta al acceso a la infraestructura, en particular al acceso de salida internacional.** El Reglamento General de Interconexión para las Redes de Servicios Públicos de Telecomunicaciones define las pasarelas internacionales y los cables submarinos como

instalaciones esenciales y ordena que se permita a todos los operadores acceder a ellas.<sup>42</sup> Sin embargo, el INDOTEL solo puede regular las tarifas de acceso en caso de desacuerdo entre las partes, lo que daría lugar a la apertura de procedimientos administrativos formales.<sup>43</sup> Además, el poder del INDOTEL de fijar las tarifas de acceso en caso de desacuerdo entre las partes aún no ha sido invocado, y el bucle local –aunque requerido formalmente– no se ha desagregado por completo, lo que es incompatible con las buenas prácticas internacionales (Figura 14).<sup>44</sup> En consecuencia, los operadores dominantes pueden negar el acceso a sus instalaciones esenciales. De manera similar, los operadores móviles están sujetos a obligaciones de transparencia cuando establecen sus propias tarifas de itinerancia (*roaming*) internacional, pero las tarifas de itinerancia al mayoreo y al menudeo no están reguladas, lo que crea incentivos para cobrar tarifas más elevadas a los operadores extranjeros.<sup>45</sup>

**Figura 14: Prácticas convencionales para la regulación de las telecomunicaciones**



Fuente: Datos de RMP de la República Dominicana, 2014, OCDE y datos de RMP de OCDE-GBM.

<sup>39</sup> Recomendación 98/195/CE de la Comisión Europea.

<sup>40</sup> Los modelos LRIC se basan en estimaciones de los costos incrementales prospectivos incurridos por un operador eficiente. Los costos incrementales miden la variación de los costos cuando la producción aumenta o disminuye en un monto discreto. Dado que los modelos de costos LRIC solo consideran los costos en los que se incurre durante la provisión eficiente de un incremento adicional de la producción, los modelos LRIC promueven la eficiencia y minimizan las posibles distorsiones competitivas. Véase: Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Regulatory accounting guide*, 2017.

<sup>41</sup> Resolución núm. 053-2021 del Consejo Directivo del INDOTEL.

<sup>42</sup> Artículo 13 del Reglamento para las Redes de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, modificado por la Resolución No. 038-11.

<sup>43</sup> Alliance for Affordable Internet (2017), *Infraestructuras compartidas de telecomunicaciones en la República Dominicana*.

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2016), *Building a better future together: Dominican Republic policy notes*, disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/949151486105331993/building-a-better-future-together-dominican-republic-policy-notes>. Véase también: Anexo del estudio sobre las infraestructuras compartidas de telecomunicaciones en la República Dominicana: observaciones de las empresas Trilogy Dominicana, S.A. (VIVA) y Altice Hispaniola, S.A. (Orange) y respuesta escrita del autor.

<sup>45</sup> Resolución No. 069-17 sobre las "Medidas para la activación y facturación de servicios móviles de datos; servicios de itinerancia internacional (roaming de datos y roaming de voz) y servicios de mini-mensajes (SMS) premium por parte de los prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones", modificada por la Resolución 048-18.

## El acceso limitado a la infraestructura parece crear barreras de entrada en el sector de las telecomunicaciones

Aunque el gobierno ha aprobado importantes reformas destinadas a facilitar el acceso a la infraestructura pasiva esencial, las reglas y obligaciones no están definidas de manera asimétrica. Si bien la reciente aprobación de nuevas regulaciones sobre la infraestructura pasiva representa un paso positivo, las nuevas reglas exigen innecesariamente el acceso a los ductos, postes, torres y otras infraestructuras a todos los propietarios, independientemente de su poder relativo en el mercado, lo que supone una carga innecesaria para los pequeños operadores.<sup>46</sup> Por ejemplo, el principal operador en los mer-

cados de telefonía fija, móvil e Internet (Claro), es propietario de la mayoría de las líneas de banda ancha fija y de las redes de fibra óptica del país.<sup>47</sup> Los altos costos de replicar la infraestructura existente requerirían que un inversionista tuviera una gran base de clientes sobre la cual distribuir sus costos fijos. Dado que los actores más pequeños y los nuevos participantes carecen de esa base, Claro puede mantener un monopolio de facto en 69 de los 154 municipios de la RD y una posición de cuasi monopolio en otros 37.<sup>48</sup> Las obligaciones regulatorias simétricas impuestas a los operadores más pequeños impiden a los participantes potenciales recuperar sus costos de inversión en un plazo razonable. La experiencia internacional subraya la importancia de la regulación asimétrica tanto en el mercado de servicios al mayoreo como en el de servicios al menudeo (Recuadro 3).

### Recuadro 3: La experiencia internacional en la implementación de una estrategia reguladora combinada al mayoreo y al menudeo para reducir los costos de interconexión

En **México**, el Instituto Federal de Comunicaciones (IFT) introdujo toques de precios asimétricos en sus acuerdos de licencia con Telmex, un operador con un importante poder de mercado, para promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones fijas. Esos toques de precios abarcan las tarifas internacionales, las tasas de interconexión y servicios similares. Para definir el nivel del tope, la IFT aplica un modelo de costos CPI-X, calculando el factor X sobre la base de un estudio de las ganancias de productividad de la empresa y de la industria, el precio de los insumos utilizados por el operador para prestar su servicio y los cambios de precios más amplios en la economía. Este estudio es realizado por un grupo conformado por un experto seleccionado por el IFT, otro seleccionado por el operador y un tercero acordado por ambas partes.

En **Kenia**, después de intentar sin éxito introducir la competencia en el mercado de la telefonía al menudeo, la Autoridad de Comunicaciones adoptó una regla que exige a los proveedores dominantes que apliquen un tope a los precios de las llamadas fuera de la red al mismo nivel de sus precios dentro de la red. Esta regla abordó con éxito "los efectos de club en un mercado con porcentajes persistentemente altos de tráfico dentro de la red y asimetrías importantes entre los OMV y un operador dominante que empleaba regularmente estrategias de diferenciación de precios. Debido a la naturaleza de esta regla, la Autoridad de Comunicaciones se ha comprometido a revisarla regularmente y a eliminarla una vez que haya suficientes pruebas de competencia efectiva a nivel minorista.

*Fuente:* OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*, Ediciones OCDE, París; disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>. Véase también: Banco Mundial (2018), *Better Markets for All through Competition Policy in Senegal*; y Determinación No. 1 de 2007, disponible en: <https://ca.go.ke/wp-content/uploads/2018/02/Determination-on-Interconnection-Rates-for-Fixed-and-Mobile-Telecommunications-Networks-Infrastructure-Sharing-and-co-location-and-Broadband-Services-in-Kenya-16th-August-2010.pdf>.

<sup>46</sup> Reglamento General (Resolución 089-17) sobre la "Compartición de infraestructuras pasivas y facilidades conexas de telecomunicaciones", modificado por la Resolución 005-19. Después de la revisión del Reglamento por parte del INDOTEL, el acceso a la fibra oscura fue finalmente excluido de la lista de infraestructuras pasivas. La concesión de acceso a la fibra oscura podría aumentar la competencia en los servicios de Internet pero también podría reducir los incentivos de los operadores para desplegar su propia infraestructura. Por lo tanto, la fibra oscura solo debe ser incluida en la regulación si la fibra nacional está suficientemente desarrollada.

<sup>47</sup> Alliance for Affordable Internet (2017), *Infraestructuras compartidas de telecomunicaciones en la República Dominicana*.

<sup>48</sup> Véase: Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), *Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana*, presentada en la Resolución No. 047-2020.

**Recuadro 4: Promoción del desarrollo de la infraestructura pasiva en México**

En México, un estudio de la OCDE identificó múltiples barreras administrativas para el despliegue de infraestructura de red a nivel municipal. La falta de reglas claras y armonizadas sobre obras y licencias civiles creaba importantes barreras al despliegue de infraestructura pasiva y aumentaba la incertidumbre jurídica tanto para los inversionistas como para las autoridades locales, lo que impedía la entrada al mercado y limitaba el desarrollo de nueva infraestructura. Para facilitar la aprobación de licencias y autorizaciones para el despliegue de infraestructura pasiva, la OCDE recomendó: i) asegurar una coordinación eficaz entre todos los niveles de gobierno y la industria mediante acuerdos de cooperación y la elaboración de reglas armonizadas; ii) establecer un sistema de alquiler de la infraestructura gubernamental; iii) crear un registro nacional de la infraestructura pasiva; iv) promover los derechos de vía; y v) desplegar una nueva infraestructura de red troncal (*backbone*) y secundaria o de retorno (*backhaul*). En este contexto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria publicaron un documento en el que se consolidan las recomendaciones de la OCDE y se proponen otras reformas administrativas y regulatorias para armonizar y simplificar los requisitos locales y nacionales para el despliegue de infraestructura pasiva en México.

Fuente: OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*, Ediciones OCDE, París; disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>; Gobierno de México (2020), *Despliegue de Infraestructura Pasiva de Telecomunicaciones*; <https://www.xevt.com/nacional/pide-economia-a-alcaldes-del-pais-ponerse-de-acuerdo-con-conamer-para-tener-acceso-a-telecomunicaciones/103531>.

**Las restricciones regulatorias adicionales que inhiben el despliegue de nueva infraestructura de red fija benefician aún más a los operadores establecidos a expensas de las pequeñas empresas y los nuevos participantes.** Las barreras administrativas al despliegue de la infraestructura pasiva a nivel municipal parecen ser una importante restricción a la competencia en materia de infraestructura.<sup>49</sup> El proceso de concesión de permisos por parte de los distritos municipales y las asociaciones de vecinos parece ser innecesariamente lento y complicado debido a la falta de uniformidad de los reglamentos en los ayuntamientos y distritos municipales. Además, no se pueden solicitar múltiples licencias a diferentes autoridades municipales simultáneamente, sino solo de forma secuencial, lo que prolonga innecesariamente el tiempo necesario para obtenerlas.<sup>50</sup> Otros países de la región, como México, han aprobado reformas regulatorias innovadoras para hacer frente a retos similares (Recuadro 4).

**Aunque los derechos sobre el espectro se asignan mediante subastas, las condiciones de licitación no parecen ser sistemáticamente abiertas y no discriminatorias, lo**

**que crea un terreno de juego desigual entre los operadores.** El INDOTEL tiene la facultad exclusiva para diseñar las licitaciones para la asignación de espectro. Si bien las licitaciones están sujetas a los principios de acceso abierto e igualitario para todas las empresas interesadas,<sup>51</sup> en algunos casos las condiciones de las licitaciones se han establecido de manera discriminatoria. Por ejemplo, en la licitación No. LPN-002-2017, el INDOTEL excluyó a los postores que no tuviesen ya una licencia de operación válida, lo que impidió la participación de nuevos operadores extranjeros y nacionales. Además, la licitación limitó los posibles postores a aquellos que tuvieran menos de 60 MHz de espectro atribuido.<sup>52</sup> Si bien este segundo requisito estaba diseñado para favorecer a los actores más pequeños, en realidad redujo el terreno al operador móvil Viva, que era el único operador que cumplía ambas condiciones. En consecuencia, el proceso de licitación no fue efectivamente competitivo y prohibió la entrada de nuevos actores. Estos desafíos pueden ser abordados definiendo claramente las reglas y principios que el INDOTEL debe seguir al diseñar las licitaciones de espectro.

<sup>49</sup> Véase: Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), *Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación ex ante en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana*, presentada en la Resolución No. 047-2020.

Véase también: Alliance for Affordable Internet (2017), *Infraestructuras compartidas de telecomunicaciones en la República Dominicana*, disponible en: [http://a4ai.org/wp-content/uploads/2017/02/Medios-Compartidos-en-la-Republica-Dominicana\\_Estudio-A4AI-RD\\_FINAL.pdf](http://a4ai.org/wp-content/uploads/2017/02/Medios-Compartidos-en-la-Republica-Dominicana_Estudio-A4AI-RD_FINAL.pdf).

<sup>50</sup> Alliance for Affordable Internet (2017), *Infraestructuras compartidas de telecomunicaciones en la República Dominicana*, p.11. Véase: *supra*.

<sup>51</sup> Reglamento sobre autorizaciones para servicios de telecomunicaciones (Resolución No. 036-19).

<sup>52</sup> Licitación Pública Nacional No. INDOTEL/LPN-002-2017.

## La superposición de mandatos institucionales puede debilitar la aplicación de las prohibiciones de comportamiento anticompetitivo

La Ley de Telecomunicaciones faculta al INDOTEL para perseguir las conductas anticompetitivas y a revisar las fusiones en el sector de las telecomunicaciones. La Ley de Telecomunicaciones<sup>53</sup> incluye dentro del mandato del INDOTEL la aplicación de la política pro-competencia en el sector de las telecomunicaciones. La ley y sus reglamentos de implementación<sup>54</sup> definen la competencia como un principio para la regulación *ex ante* y también otorgan al INDOTEL facultades de aplicación *ex post* de la normativa antimonopolio, incluida la revisión de fusiones. Las regulaciones sectoriales emitidas por el INDOTEL que tienen por objeto promover o proteger la competencia toman precedencia sobre la ley general de competencia aplicada por ProCompetencia.<sup>55</sup> En consecuencia, las infracciones a los reglamentos sectoriales deben ser perseguidas y sancionadas en virtud de la normativa de cada sector y no de las disposiciones generales antimonopolio, ya que estas últimas solo se aplican de manera complementaria.

Aunque el INDOTEL tiene la facultad exclusiva para perseguir conductas anticompetitivas en el sector de las telecomunicaciones, se encuentra obligada a notificar dichas actuaciones a ProCompetencia, haciendo indispensable la cooperación entre ambos organismos (Tabla 2). La Ley General de Defensa a la Competencia, vigente desde 2017, se aplica a todos los sectores y delimita el mandato de ProCompetencia. La ley prohíbe las conductas anticompetitivas, pero no incluye un sistema de control intersectorial de las fusiones, por lo que el INDOTEL tiene jurisdicción exclusiva para revisar las fusiones en el sector de las telecomunicaciones. En julio de 2020 se publicaron los principales reglamentos de aplicación de la ley, pero otros procedimientos y directrices necesarios para su plena aplicación (por ejemplo, los programas de clemencia y terminación convencional para acciones anti-cártel) aún se encuentran en fase de proyecto. ProCompetencia también tiene facultades explícitas para abogar por reformas regulatorias pro-competitivas en todos los sectores, y ha emprendido iniciativas en el sector de las telecomunicaciones.<sup>56</sup> Por ejemplo, en 2018, ProCompetencia emitió una opinión a la legislatura sobre un proyecto de ley para regular los servicios móviles de prepago, argumentando que estaba dentro del mandato del INDOTEL regular dichos servicios mediante procedimientos abiertos y transparentes.

**Tabla 2: Alcance de los mandatos institucionales en la política de competencia de la DR para el sector de las telecomunicaciones**

	ProCompetencia	INDOTEL
Prácticas anticompetitivas	No*	Sí
Revisión de fusiones	No	Sí
Defensa de la competencia	Sí	No
Principio regulatorio de "Promoción de la competencia"	N.A.	Sí

Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial. \*No obstante, ProCompetencia debe ser notificada de las acciones llevadas a cabo por el INDOTEL en esta materia.

<sup>53</sup> Artículo 3 de la Ley 153-98.

<sup>54</sup> Resolución del INDOTEL 022-05 "Reglamento de libre y leal competencia para el sector de las telecomunicaciones".

<sup>55</sup> Ley 42-08, Artículo 2.

<sup>56</sup> Ley 42-08, Artículos 13-15.



**La implementación efectiva y expansión de los mecanismos de coordinación actuales entre ProCompetencia y el INDOTEL es clave para evitar una superposición de sus mandatos que pudiese debilitar la aplicación efectiva de la legislación sobre competencia.** Los organismos firmaron un Acuerdo de Cooperación en 2018, en el que se establecen procedimientos y plazos, se describe la ejecución de actividades conjuntas, se definen las obligaciones de intercambio de información y confidenciali-

dad y se establece un grupo de trabajo para la aplicación de la legislación sobre competencia en el sector de las telecomunicaciones. La coordinación es fundamental para evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar la interpretación uniforme de la legislación sobre competencia. Los protocolos formales de colaboración para abordar casos de posible superposición de jurisdicciones son comunes en todo el mundo (Recuadro 5).

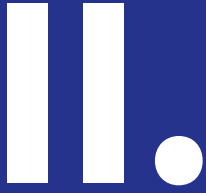
#### **Recuadro 5: Coordinación de la aplicación de políticas: El marco de competencia del Reino Unido para el sector de las telecomunicaciones**

En el Reino Unido, la Autoridad de Competencia y Mercados (*Competition and Markets Authority, CMA*) y la Oficina de Comunicaciones (*Ofcom*) tienen facultades concurrentes para hacer cumplir la legislación sobre competencia (excepto la revisión de fusiones) y realizar estudios de mercado en el sector de las telecomunicaciones. Ambos organismos forman parte del marco jurídico de competencia más amplio que tiene por objeto garantizar la aplicación proactiva de la legislación sobre competencia por parte de los reguladores de sectores específicos y mejorar la coordinación interinstitucional. El marco abarca el intercambio de información, la autoridad para la toma de decisiones, los mecanismos de solución de controversias y la transferencia de casos. Ambos organismos también forman parte de la Red de Competencia del Reino Unido, que coordina el régimen de competencia y promueve prácticas regulatorias complementarias. La red está integrada por todos los organismos del Reino Unido que desempeñan una función de apoyo y facilitación de la competencia.

En 2016, la CMA y la OFCOM firmaron un memorando de entendimiento en el que se estableció un marco de cooperación en cuestiones relacionadas con la competencia. En virtud del memorando, ambas partes declaran que utilizarán sus facultades para lograr resultados más competitivos en los sectores de las comunicaciones electrónicas, la radiodifusión y el servicio postal mediante la aplicación concurrente de la legislación sobre la competencia, el control de las fusiones y la acción reguladora directa. Las partes siempre se consultarán entre sí antes de aplicar sus facultades concurrentes de aplicación de la legislación sobre la competencia y antes de iniciar un estudio de mercado. Las partes entablarán un diálogo abierto, compartirán información pertinente sobre los casos y se consultarán mutuamente sobre las cuestiones pertinentes. Por último, las partes se esforzarán por llegar a un acuerdo sobre qué organismo ejercerá los poderes concurrentes en materia de competencia en cada caso; sin embargo, la CMA tendrá la decisión final.

Fuente: Gobierno del Reino Unido (2016). Memorando de Entendimiento entre la CMA y la OFCOM: [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/83523/cma\\_and\\_ofcom\\_mou\\_on\\_use\\_of\\_concurrent\\_consumer\\_powers\\_webversion.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/83523/cma_and_ofcom_mou_on_use_of_concurrent_consumer_powers_webversion.pdf)





## Recomendaciones de política

### La introducción de regulaciones favorables a la competencia en el sector de las telecomunicaciones puede eliminar las barreras de entrada

**L**as limitaciones a la competencia identificadas en este análisis pueden abordarse mediante intervenciones tanto *ex ante* como *ex post*. Para lograr su pleno efecto, las reformas dirigidas al mercado minorista deben complementarse con reformas dirigidas tanto a los mercados mayoristas aguas arriba (*upstream*) como a los aguas abajo (*downstream*) (Figura 15).

**La racionalización de los procedimientos administrativos, incluido el régimen de concesiones y licencias, fomentaría la entrada al mercado, en particular para los PSI y los OMV.** Las actividades de telecomunicaciones deberían estar sujetas a un régimen general de autorización sin limitaciones cuantitativas o restricciones innecesarias, tales como la obligación de presentar una fianza de garantía. Del mismo modo, deben reducirse los tiempos de procesamiento de solicitudes para no retrasar innecesariamente la entrada de nuevos operadores en el mercado. Además, los OMV y los PSI deberían estar sujetos a requisitos administrativos mínimos para fomentar la entrada al mercado. Las concesiones y licencias deberían limitarse a

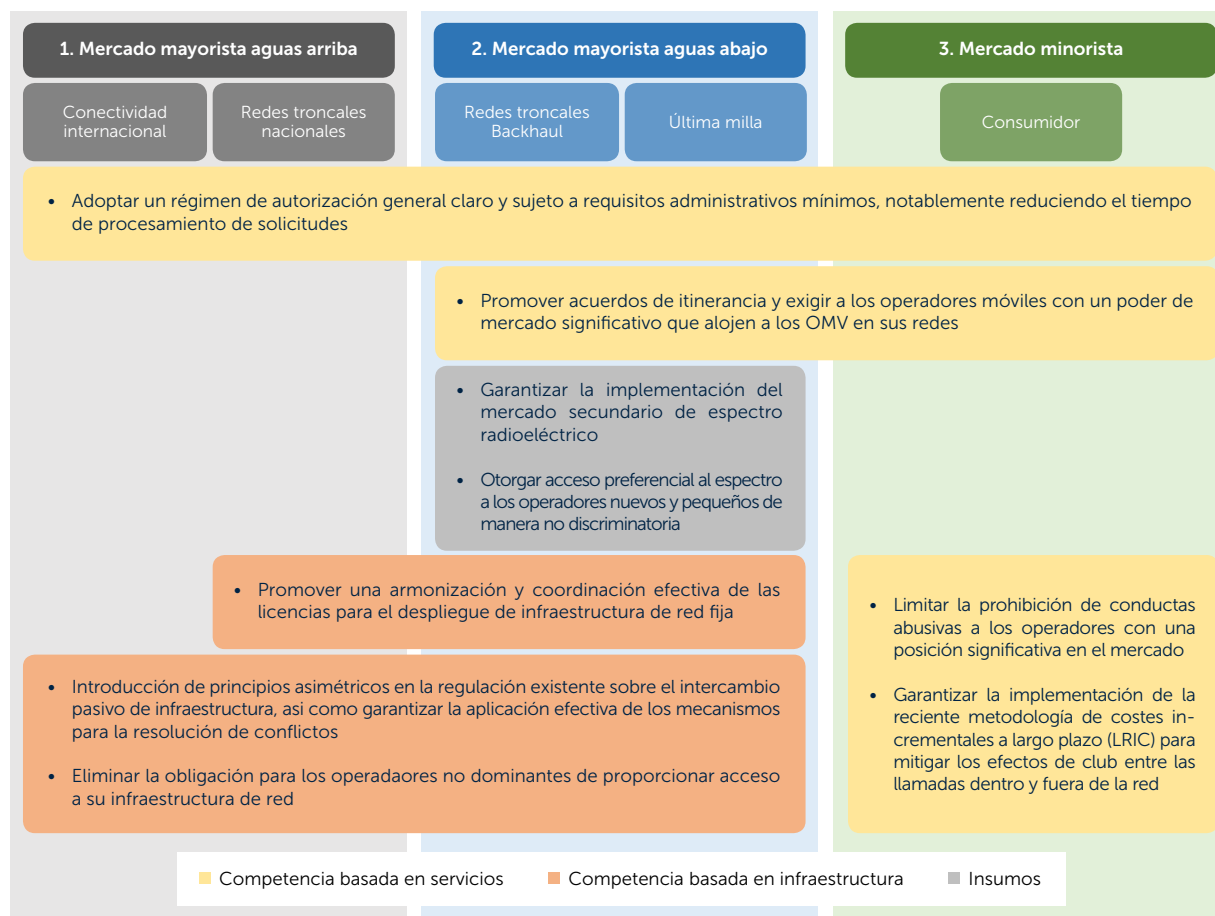
la asignación de recursos escasos, como las bandas de espectro, y a la emisión de contratos para la prestación de servicios subsidiados en zonas de baja densidad.

**La reciente adopción de una metodología de costes incrementales a largo plazo (LRIC) para la regulación de las tarifas de interconexión puede contribuir a la eliminación de los efectos de club para los operadores dominantes con una amplia red de clientes.** El establecimiento de un proceso de fijación de cargos por interconexión en base a un modelo de costos incrementales de largo plazo supone un gran avance para la reducción de diferencias de precios entre las llamadas “fuera de la red” y las “dentro de la red”.<sup>57</sup> De implementarse efectivamente, este sistema podrá facilitar la competencia de los operadores nuevos y más pequeños con los operadores tradicionales en términos similares.

**La mejora de las regulaciones para compartir la infraestructura esencial podría reducir sustancialmente las barreras de entrada en los mercados de telecomunicaciones fijas y móviles.** Por ejemplo, establecer un conjunto de reglas claras y detalladas para el mercado de telecomunicaciones fijas de la RD, incluidas las condiciones técnicas en las que se basa la metodología de estimación de costos, podría facilitar el acceso a las instalaciones esenciales. Esas reglas podrían complementarse con

<sup>57</sup> Resolución núm. 053-2021 del Consejo Directivo del INDOTEL. El modelo de costes incrementales a largo plazo viene descrito en el Reglamento de Tarifas y Costos de Servicios de Telecomunicaciones, mediante Resolución No. 093-06 del Consejo Directivo del INDOTEL.

**Figura 15: Recomendaciones para fortalecer la competencia en el sector de las telecomunicaciones**



Fuente: Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial.

medidas que permitan el acceso al flujo de bits (*bitstream*) (incluidas las disposiciones técnicas y las condiciones de remuneración), de modo que los proveedores alternativos puedan ofrecer servicios de valor añadido con sus propias marcas. En el sector de la telefonía móvil, la promoción de acuerdos voluntarios entre los operadores o la imposición de la obligación de que los OMV sean alojados por los ORM con un poder significativo de mercado podría fomentar la entrada de nuevos OMV en el mercado de las telecomunicaciones móviles. En este sentido, en su licitación de espectro más reciente, el INDOTEL ha incluido por primera vez la obligación para los adjudicatarios de la banda de 700 MHz de ofrecer roaming local a los operadores que así lo soliciten.<sup>58</sup>

**Permitir cierto grado de acceso preferencial a los pequeños operadores o a los nuevos participantes durante un período limitado podría incentivar la entrada al mercado y reducir el acaparamiento de espectro en el subsector de la telefonía móvil.** Varias alternativas de regulación del espectro que favorezcan la competencia, tales como reservas, topes o planes de banda, pueden incentivar a los nuevos o pequeños operadores durante un tiempo limitado (Recuadro 6). En el caso de la RD, cabe destacar que el fomento del acceso preferente para los operadores virtuales forma parte de la agenda regulatoria del INDOTEL para el año 2022.<sup>59</sup> No obstante, toda medida que conceda acceso preferencial a los operadores más pequeños o nuevos debe definirse de manera objetiva y no discriminatoria, y debe permitirse explícitamente la entrada de operadores extranjeros.

<sup>58</sup> Licitación LPI-001-2

<sup>59</sup> Conversaciones INDOTEL con el Equipo de Política de Competencia Global del Grupo del Banco Mundial.

### Recuadro 6: Instrumentos de regulación del espectro a favor de la competencia

La regulación pro-competitiva del espectro puede ayudar a mitigar los riesgos que plantea la asignación de espectro a través de licitaciones, como suele ser el caso en la RD. Si se concede temporalmente acceso preferencial a un operador más pequeño o a un nuevo participante, las autoridades deberían considerar la posibilidad de adoptar concesiones de precios, tales como reservas de espectro, los topes o los planes de banda, para evitar el acaparamiento de espectro por parte de los operadores establecidos, que por lo general tienen más recursos financieros y pueden proponer ofertas más bajas.

- **Las reservas** eliminan al operador establecido del proceso de licitación y uno o más bloques de espectro se reservan para un tipo específico de licitador, como un nuevo participante o un operador más pequeño. Este enfoque suele ser muy eficaz para atraer la participación en la subasta, ya que garantiza que un nuevo participante o una empresa más pequeña gane por lo menos el bloque o los bloques designados. Sin embargo, este enfoque también puede alentar la entrada de operadores con costos más altos y servicios menos atractivos que los ofrecidos por los operadores establecidos, y los esfuerzos del INDOTEL por crear una política de reservas han sido objeto de críticas.<sup>60</sup>
- **Los créditos de licitación** subsidian a una clase específica de licitadores, por ejemplo, los nuevos participantes, ofreciendo un descuento sobre la oferta ganadora.
- **Los topes de espectro** limitan la cantidad máxima de espectro que se puede mantener en una zona geográfica determinada. Los topes pueden aplicarse tanto a una subasta individual como a una categoría de radiofrecuencias. Los topes de espectro permiten a los participantes ofertar por cantidades mayores de espectro recientemente disponible y limitan el acaparamiento de espectro por parte de los operadores establecidos. Sin embargo, los topes de espectro pueden dar lugar a una asignación ineficiente del espectro.
- **Los planes de banda** dividen el espectro por áreas geográficas y tamaño de bloque. Los planes de banda dividen el espectro radioeléctrico en bloques y lo distribuyen por áreas geográficas. Estas zonas deben definirse con precisión: si son demasiado amplias, los operadores más pequeños y locales pueden quedar excluidos; si son demasiado limitadas, los operadores más grandes pueden tener dificultades para obtener todas las licencias necesarias para desarrollar planes de negocios más expansivos y transformadores.

*Fuente: Peter Cramton, Evan Kwerel, Gregory Rosston y Andrzej Skrzypacz, Using Spectrum Auctions to Enhance Competition in Wireless Services, SIEPR Discussion Paper No. 10-015; Arthur D. Little (2009), Mobile Broadband, Competition and Spectrum Caps (studio para Ofcom). Véase también: Banco Mundial (2020), Getting the Competition Game Right in Mobile Communications and Radio Spectrum in West Africa: An Assessment of Regulatory Restrictions to Competition. Elaboración del Equipo de Política de Competencia Global del Banco Mundial.*

**La introducción de mecanismos de mercado para la gestión de espectro, tales como la implementación efectiva del mercado secundario de comercio de espectro, podría aumentar aún más la competencia en el subsector de la telefonía móvil.** Esta tendencia, prevista

en el Plan de Atribución de Frecuencias de la RD, promovería el uso eficiente del espectro a largo plazo.<sup>61</sup> Además, las subastas inversas podrían permitir al Estado volver a adquirir el espectro utilizado de manera ineficiente y abordar el riesgo de acaparamiento de espectro.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> INDOTEL lanza licitación que favorecería a VIVA y al empresario Juan Ramón Gómez Díaz, disponible en: <https://acento.com.do/economia/INDOTEL-lanza-licitacion-favoreceria-a-viva-y-a-empresario-juan-ramon-gomez-diaz-8518066.html>.

<sup>61</sup> Véase la Resolución No. 046-2020 y el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF).

<sup>62</sup> De acuerdo con el estudio de la Unión Europea, COWI e INDOTEL (2020), Consultoría para la identificación de mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante* en el sector de las telecomunicaciones de la República Dominicana, presentado en la Resolución No. 047-2020, algunos operadores han denunciado la presencia de estas prácticas.

## Mejorar la aplicación de la legislación es vital para prevenir las prácticas anticompetitivas

Para cosechar los beneficios de una regulación pro-competencia es necesario combinarla con una aplicación efectiva *ex post* de la legislación contra las prácticas anticompetitivas. Los instrumentos basados en el mercado y los acuerdos para compartir infraestructuras aumentan el riesgo de prácticas anticompetitivas, lo que exige un sólido marco de aplicación *ex post* de la legislación en materia de competencia. Los acuerdos de utilización conjunta de redes o infraestructuras pueden variar enormemente en cuanto al nivel de integración entre los operadores de redes, y pueden surgir problemas de competencia cuando el uso compartido de redes restringe la competencia o crea una posición dominante en el mercado. Las consecuencias para la competencia de los acuerdos de utilización conjunta de infraestructuras reflejan el grado de cooperación entre las partes. Los acuerdos para compartir la infraestructura pasiva tienden a generar menos preocupaciones: debido a que no involucran un intercambio significativo de información y de pronósticos entre los competidores, no exigen compartir amplios elementos de la red y, por lo tanto, no crean una situación de altos costos comunes. A medida que aumenta el grado de cooperación (es decir, en el uso compartido de la infraestructura activa y del espectro o la itinerancia de la red), aumenta el riesgo de colusión.

Entre los factores clave que determinan las posibilidades de cooperación figuran el alcance geográfico, el poder de mercado, la duración y la independencia comercial. En igualdad de condiciones, cuanto más amplio sea el alcance geográfico del acuerdo, mayor será el riesgo de que se produzcan efectos anticompetitivos. Del mismo modo, cuanto mayores sean las cuotas de mercado combinadas de los operadores participantes, más significativo será el impacto del acuerdo de uso de la infraestructura en el mercado en general. Si bien algunos acuerdos de uso compartido de infraestructura son estructurales y efectivamente permanentes (incluida la utilización compartida de infraestructura activa y pasiva), otras formas de cooperación (como la itinerancia o *roaming* nacional) pueden reducirse fácilmente para evitar repercusiones negativas en las inversiones en infraestructura de redes móviles. Uno de los principales beneficios del uso compartido de la infraestructura es que, a diferencia de una fusión, los operadores siguen compitiendo en

diferentes niveles de servicio, por lo que es fundamental que cada una de las partes en un acuerdo de uso compartido de redes conserve la mayor libertad comercial posible.<sup>63</sup>

Además, para impulsar la competencia en el sector de las telecomunicaciones será necesario fortalecer el marco institucional y elaborar las reglas, directrices y capacidades administrativas necesarias para prevenir, investigar y perseguir eficazmente las prácticas anticompetitivas. Esto es válido tanto para la aplicación intersectorial de la legislación por parte de ProCompetencia como para la aplicación sectorial por parte del INDOTEL. Las reformas deben procurar garantizar la plena independencia de los organismos reguladores y asegurar que cuenten con recursos financieros y técnicos adecuados, directrices exhaustivas de implementación y las capacidades necesarias para ejecutar sus mandatos. Además, es especialmente importante asegurar la aplicación efectiva de las medidas anti-cártel mediante la racionalización de las exenciones aplicables, el establecimiento de un marco de indulgencia,<sup>64</sup> el diseño de un sistema de multas apropiado y la priorización del trabajo en los casos.

La introducción de un sistema intersectorial de control de concentraciones también puede contribuir a impedir la concentración anticompetitiva del mercado en los sectores relacionados con las telecomunicaciones, lo que tiene importantes consecuencias para la economía digital. Como ya se ha mencionado, a pesar de que el sistema de control de concentraciones se ha implementado con éxito en el sector de las telecomunicaciones, la legislación sobre la competencia en la RD no incluye un marco intersectorial de control de las concentraciones. Dada la fuerte relación entre el sector de las telecomunicaciones y la economía digital, en la que se ha producido un número cada vez mayor de concentraciones, la revisión intersectorial de las concentraciones podría ser vital para garantizar mercados 'contestables' y la innovación, impidiendo que determinadas concentraciones que pudieran afectar directa o indirectamente al sector de las telecomunicaciones no escapen a un control *ex-ante* que permita evitar futuros problemas de competencia. En este sentido, un sistema general de revisión de concentraciones debería centrarse únicamente en las concentraciones que pudieran tener un efecto anticompetitivo importante en el mercado. Asimismo, su implementación requeriría el desarrollo de nuevos mecanismos de cooperación entre ProCompetencia y el INDOTEL, a fin de garantizar la coordinación entre ambas instituciones.

<sup>63</sup> Para un ejemplo de este análisis, véase: "Guidelines for the interpretation and application of article 5(2) of the Competition Law No. 21/1996, republished, as subsequently amended, on co-investments agreements, respectively on mobile network sharing agreements". Un resumen de las directrices puede consultarse en: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04\\_2014/brief\\_04\\_2014.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04_2014/brief_04_2014.pdf).

<sup>64</sup> Las políticas de indulgencia son una herramienta para mejorar la aplicación de la legislación anti-cártel. Un programa de indulgencia desestabiliza y disuade a los cárteles al dar a cualquier miembro la oportunidad de presentarse ante el organismo de defensa de la competencia y revelar la existencia de un cártel a cambio de una amnistía total o parcial de posibles multas u otras sanciones.

## Anexo: La herramienta de evaluación de mercados y políticas de competencia (MCPAT) del Banco Mundial

La herramienta de evaluación de mercados y políticas de competencia (*Market and Competition Policy Assessment Tool*, MCPAT) es un instrumento metodológico de análisis desarrollado por el Grupo de Mercados y Política de Competencia del Banco Mundial para identificar problemas específicos a nivel de mercado y priorizar el uso de herramientas pro-competitivas acordadas (los mercados a los que se debe dar prioridad, así como las herramientas, varían según el país y, en algunos casos, se complementan entre sí).

De carácter práctico y centrada en la implementación, esta metodología se ha elaborado principalmente a partir de la experiencia del Grupo de Política de Competencia del Banco Mundial en la aplicación de reformas a favor de la competencia en más de 60 países en desarrollo. Por consiguiente, la MCPAT proporciona una herramienta normalizada y completa para: i) comprender la dinámica de la competencia creada por las características del mercado (incluidas las características del lado de la oferta y del comprador); e ii) identificar y evaluar los posibles efectos anticompetitivos de la intervención gubernamental en

los mercados (Figura 16). La interacción entre estos dos elementos puede analizarse después para determinar el riesgo de un comportamiento anticompetitivo, tanto en términos de colusión como de exclusión por abuso de una posición dominante.

La MCPAT se basa en la identificación de las reglas y regulaciones que pueden tener efectos anticompetitivos sobre la base de la siguiente tipología:

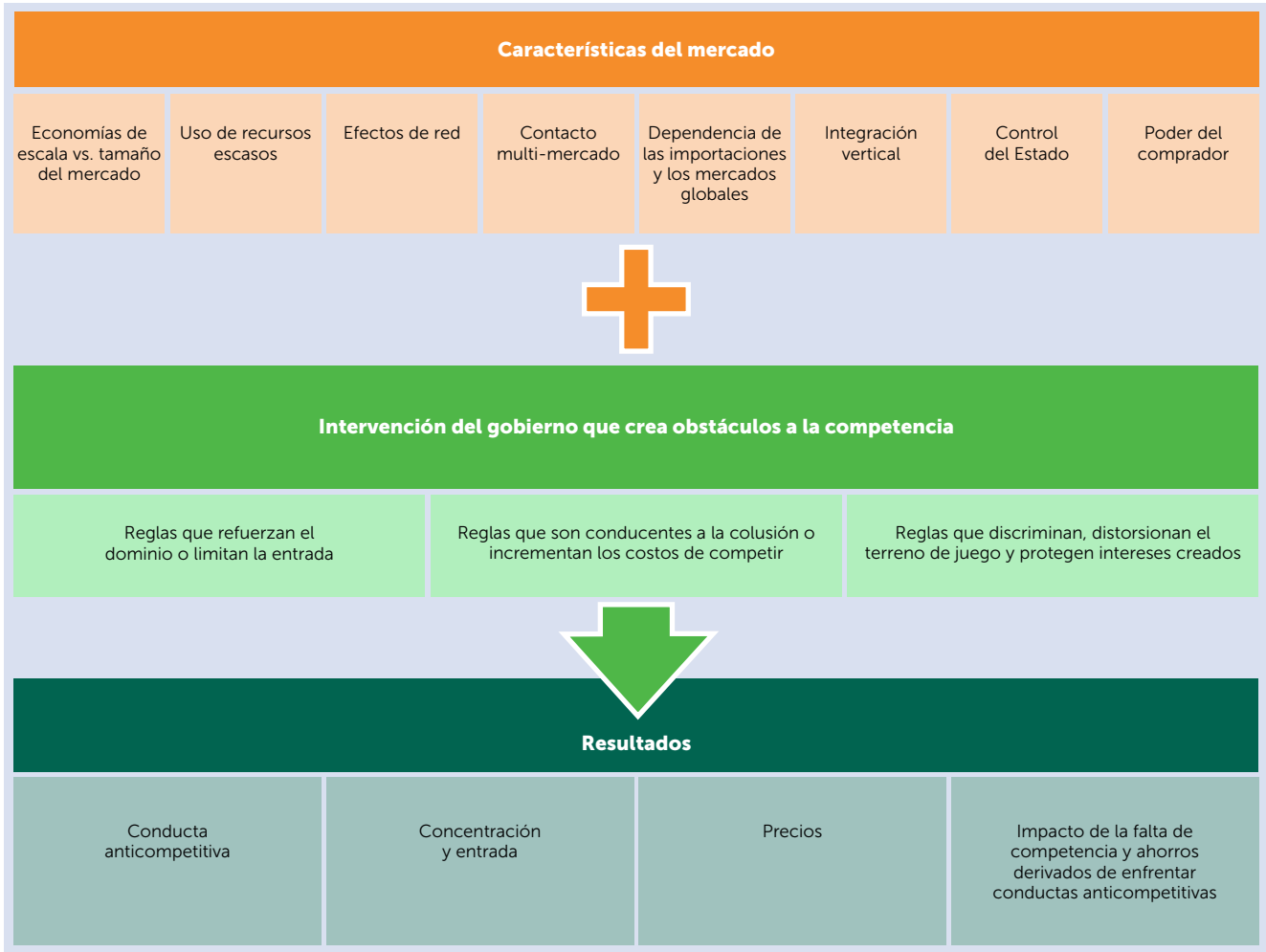
- 1) Reglas que refuerzan el dominio o limitan la entrada;
- 2) Reglas que conducen a resultados colusorios o aumentan los costos para competir en el mercado;
- 3) Reglas que discriminan y protegen conflictos de interés.

Dentro de cada una de estas categorías, se han identificado subtipologías específicas de reglas e ilustrado con ejemplos concretos. Esta tipología se inserta en una metodología holística, paso a paso, para promover las reformas de la competencia (Figura 17).

El marco analítico proporcionado por la MCPAT brinda una base preliminar para evaluar los problemas de competencia en sectores específicos, tales como las telecomunicaciones (Figura 18).

**Figura 16: Panorama general de alto nivel del enfoque de la MCPAT**

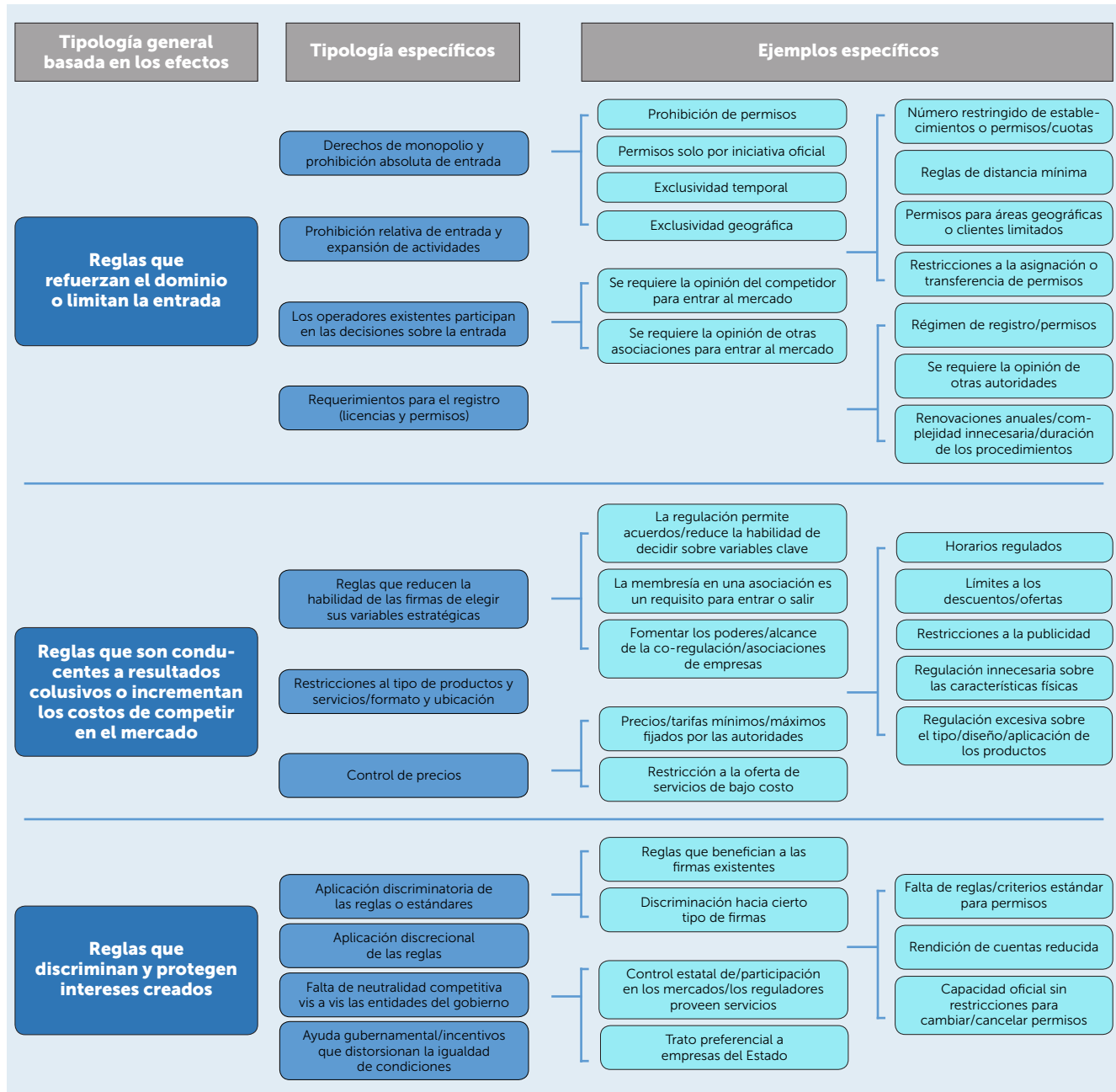
Esta evaluación puede servir de base para la elaboración y priorización de estrategias efectivas para promover la competencia mediante cambios en las políticas, las regulaciones y las reglas.



Fuente: Grupo de Política de Competencia 2016.



**Figura 17: Tipología de la MCPAT de las restricciones de la competencia**



Fuente: MCPAT.

**Figura 18: Competencia a lo largo de la cadena de valor de las telecomunicaciones**

		Red central	Media milla	Red de acceso	
	Conectividad internacional	Red troncal nacional ( <i>backbone</i> )	Red secundaria o de retorno ( <i>backhaul</i> )	última milla	Servicios finales a los consumidores
Definición	Red que proporciona la conexión de una red nacional a redes mundiales	Ruta de transmisión que lleva los datos reunidos desde el punto de llegada de la infraestructura internacional de comunicaciones o de un nodo de la red nacional a los nodos de redes locales/regionales más pequeñas del país, y viceversa  Es decir, las redes locales o regionales se conectan con la red troncal para la interconexión/transmisión de larga distancia nacional y para conectarse entre sí. Los puntos de conexión se conocen como <i>nodos de la red</i>	Segmento de una red de telecomunicaciones que transporta datos desde la última milla (es decir, desde una estación base de la red local/torre celular hasta la red troncal)  La capacidad de la red secundaria puede ser alquilada a un operador de red establecido por los proveedores de servicios de última milla que carecen de infraestructura propia	Porción de la cadena de la red de telecomunicaciones que llega físicamente a las instalaciones/domicilio del usuario final  Leva los datos del cliente a una estación base de la red local  <b>Dos tecnologías principales para el acceso a la banda ancha:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios fijos asociados a una ubicación física (línea alámbrica fija, inalámbrica fija (por ejemplo, WIFI) conexión por satélite)</li> <li>Servicios móviles, que pueden utilizarse desde cualquier lugar con cobertura (2G, 3G, 4G (por ejemplo, LTE), xG)</li> </ul>	Servicios utilizados directamente por los consumidores en sus actividades cotidianas
Opciones para la expansión y la competencia	Uso compartido de las instalaciones de los accesos de salida internacionales: incluidos los cables submarinos, las estaciones de aterrizaje de cables y los activos satelitales, por ejemplo  <b>Colocación en las estaciones de aterrizaje:</b> permitir que los competidores instalen su propio equipo en la estación de aterrizaje de cables  <b>Servicios de conexión:</b> servicios prestados por los operadores establecidos que colocan su equipo en la estación de aterrizaje para conectar las redes nacionales al sistema de cables submarinos  <b>Acceso a cables no propios:</b> habilidad de los operadores de acceder a capacidad que es propiedad de un tercero (alquilada a los largo plazo por un tercero) de cualquier cable submarino en una estación de aterrizaje	<b>Uso compartido de la infraestructura activa</b> Arrendamiento de la capacidad del proveedor de la estructura troncal  <b>Uso compartido de la infraestructura pasiva</b> Por ejemplo, el arrendamiento de ductos (en los que el operador podría desplegar sus propios cables de fibra) o el arrendamiento de fibra oscura (que podría ser iluminada por el propio equipo activo del operador)  <b>Despliegue de infraestructura propia</b> Realización de obras civiles y establecimiento de infraestructura propia (probablemente de fibra) - requiere derecho de paso para la fibra, altamente intensiva en capital	<b>Red fija</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uso compartido de infraestructura activa: <ul style="list-style-type: none"> <li>Desagregación del bucle local: permite a múltiples operadores de telecomunicaciones utilizar las conexiones de la central local a las instalaciones/domicilio del cliente</li> <li>Acceso al flujo de bits (<i>bitstream</i>): el operador existente pone a disposición de un tercero un enlace de acceso de alta velocidad a las instalaciones/domicilio de un cliente</li> </ul> </li> <li>Uso compartido de infraestructura pasiva: Ductos, postes, cables</li> <li>Despliegue de infraestructura propia: requiere derecho de paso para la fibra, altamente intensiva en capital, pero menos que para la red central y la media milla</li> </ul> <b>Red móvil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Uso compartido de infraestructura activa:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Operador Móvil Virtual (OMV) Completo: comparte la Red de Acceso de Radio (RAN) de ORM establecido</li> <li>OMV Ligero: Comparte la RAN, enrutamiento de red, interconexión</li> <li>Itinerancia (<i>roaming</i>): Permite a un operador hacer uso de la red de otro en un lugar donde no tiene cobertura o infraestructura propia</li> </ul> </li> <li><b>Uso compartido de infraestructura pasiva:</b> Edificios, torres y postes</li> <li>Despliegue de infraestructura propia</li> </ul>	<b>Red fija</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voz</li> <li>Datos</li> <li><i>Triple/multiple play</i> - empaquetamiento de banda ancha y otros servicios tradicionales</li> </ul> <b>Red móvil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Voz</li> <li>Texto/SMA</li> <li>USSD</li> <li>Datos</li> <li>Servicios OTT que permiten servicios de voz, textos, datos, servicios de pago</li> </ul>	

Fuente: Herramienta de evaluación del Grupo de Política de Competencia del Banco Mundial (de próxima aparición).



