

La captura regulativa de las telecomunicaciones. Análisis de la licitación de 4G en Colombia y la captura de la regulación

Helen Orjuela Tacha*

Aun cuando es una cuestión evidente para otras disciplinas, parece olvidado en la teoría económica que las sociedades se encuentran influenciadas por elementos distintos al mercado. Las condiciones geográficas, los rasgos culturales y pactos sociales juegan también un papel determinante al momento de explicar el desarrollo de una nación. Los avances contemporáneos de la teoría económica sugieren que es menester la evaluación del contexto político, específicamente de las instituciones que regulan su funcionamiento, previo al planteamiento de un proyecto de desarrollo, debido a que la explicación de las

divergencias de trayectoria política y económica de las naciones radica en la existencia de *buenas* o *malas* instituciones políticas.

El siguiente escrito presenta un estudio del proceso de licitación de la red 4G en Colombia, donde, contrario a lo que sucede en otros países, es posible hablar de una *captura regulativa* por parte del agente que ejerce una posición dominante sobre el mercado, y cómo dicha posición le ha permitido ajustar las *reglas de juego* a su favor. Todo lo anterior como consecuencia de las características y el tipo de instituciones que regulan la competencia en el país.

* Estudiante de noveno semestre de Economía, Universidad Externado de Colombia. [helen.orjuela@est.uexternado.edu.co].

Marco teórico: las instituciones políticas

En su discurso de premio Nobel, “Desempeño económico en el transcurso del tiempo” (1993), el economista norteamericano Douglas North lanza una acertada crítica al método de análisis utilizado convencionalmente para valorar el problema del desarrollo económico, debido a que este solo se preocupaba por la operación de los mercados mas no de su desarrollo, además de excluir los efectos del tiempo y las instituciones. Por otra parte, introduce un concepto fundamental para la teoría del desarrollo al valorar la función de las *instituciones políticas*, considerando que estas son las que “modelan el desempeño económico porque definen e implantan las reglas económicas. Por tanto, parte fundamental de una política de desarrollo es la creación de organizaciones políticas que a su vez crean y hacen cumplir los derechos de propiedad eficientes” (North, 1993, p. 10). North no esboza un concepto preciso para definir *instituciones políticas*; no obstante, otros autores de la corriente neoinstitucional, como Mauro (1995), Kaufmann, Kraay y Zoido (1999), Easterly y Levine (2003) y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004), se han referido a estas como las “*leyes que regulan el funcionamiento del Estado*” (Bandeira, 2009).

En “Why Nations Fail” (2012), Daron Acemoglu y James Robinson han

profundizado la crítica formulada por North años atrás al referirse a la imposibilidad de la teoría económica para explicar el desarrollo en escenarios con problemas políticos no resueltos, donde sus supuestos y resultados han sido incapaces de explicar la situación de los países no desarrollados, por ello el fracaso de su aplicación en los antiguos países de la Unión Soviética, Latinoamérica y Asia.

Adicionalmente los autores amplían las dimensiones del concepto de institución política al considerar que “las instituciones políticas incluyen, pero no se limitan, a las constituciones escritas o a si la sociedad es una democracia. Estas también incluyen el poder y capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad. Así mismo, es necesario considerar más ampliamente los factores que determinan cómo se distribuye el poder político en la sociedad, particularmente en la capacidad de los diferentes grupos de actuar colectivamente para perseguir sus objetivos o para impedir que otras personas persigan el suyo” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 42).

En esta perspectiva, plantean la siguiente clasificación: las instituciones deseables de tipo *incluyente*, donde los individuos poseen capacidad real de intervenir, participar y criticar la estructura organizativa del Estado y con esto evitar el desvío de

recursos, la captura de las organizaciones por parte de los grupos de interés o las posiciones dominantes en el mercado. Instituciones nocivas o *extractivas* donde el poder y control de la sociedad se encuentra en reducidos grupos o elites y las estructuras económicas se han puesto a su favor (Acemoglu y Robinson, 2012). Para el caso de la licitación de 4G, se mostrará más adelante cómo la regulación y las instituciones encargadas de ello corresponden más a esta segunda descripción, en contraste con entidades con las mismas funciones donde el sistema político en general podría clasificarse como *incluyente*.

Regulación y captura regulativa

Garantizar la *perfecta competencia* como medio para la consecución de puntos óptimos entre los precios y los costos en el ejercicio de la actividad económica y con ello asegurar el máximo bienestar social, es el principio bajo el que hoy se diseñan los mecanismos de regulación. Entendiendo esta última como “la realización de acciones estatales que impida o limite las conductas de agentes con poder en el mercado tendientes a perjudicar el bienestar general por la satisfacción de intereses privados” (Corredor, 2009).

Ahora bien, existen dos corrientes dentro de la denominada *teoría de la regulación*. De un lado, se encuentra

la teoría tradicional que se ocupa del diseño de los mecanismos mediante los cuales el gobierno podrá controlar la acción de los productores privados, pues su intervención se torna necesaria para evitar la existencia de distorsiones en el mercado que evidencien la prevalencia del interés privado sobre el general, logrando así una primacía del bienestar social y una asignación eficiente de recursos por una cercanía racional entre los precios y los costos de producción.

Por otra parte, considerando las limitaciones de la posición tradicional, esto es, un gobierno que lejos de ser omnipotente enfrenta serias dificultades al diseñar o aplicar los mecanismos de control, obstáculos que han sido especificados en una limitación pública y privada, a saber: la ineficiencia de los funcionarios y la existencia de grados de corrupción en estos que dan prioridad a beneficios privados en perjuicio del bienestar social, se ideó una *nueva economía de la regulación* con un alto contenido político.

A diferencia de la primera posición, cuyo eje era el diseño de mecanismos, la *nueva economía de la regulación* parte de la presencia irrefutable de fallas de mercado, adicionales a las mencionadas y dentro de las cuales se destacan: la falta de información indispensable para fijar precios eficientes y viables; insuficiencia de los incentivos para que los agentes privados del mercado brin-

den mayor información; existencia de objetivos privados que influyen en el comportamiento del gobierno; vulnerabilidad del regulador ante presiones o beneficios privados; circunstancias todas que explican la existencia de políticas de regulación con un marcado interés privado y político que se traduce en propósitos electorales y concentración de la riqueza y el poder.

Otro concepto indispensable para efectos del estudio de caso es el de *captura del Estado*, la cual ha sido entendida como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (Garay Salamanca, 2008).

Una de las fallas de la regulación se conoce como la *captura regulativa* y tiene lugar cuando “uno o varios esquemas regulativos encuentran su origen y fundamento en los intereses privados de agentes o grupos económicos que han influenciado de manera determinante al regulador; es decir, al gobierno en un ejercicio que curiosamente se enmarca en la legalidad y se identifica con el nacimiento de nuevos objetivos financieros y electorales que encuentran su soporte en el apoyo de esos grupos de interés” (Corredor, 2009).

Lo anterior no supone necesariamente una situación de ilicitud pues este fenómeno se presenta en el sistema con ocasión del uso de leyes, decretos o regulaciones que obedecen al interés de evitar en ciertos sectores el efectivo ejercicio del control a las distorsiones en la ejecución de las funciones y el uso de los mencionados conceptos.

Las respuestas o soluciones a la existencia de una captura regulativa en el Estado o del Estado, desde la perspectiva de análisis de Daron Acemoglu y James Robinson, dependen de la existencia de instituciones extractivas en el contexto político. Particularmente en la captura regulativa son aquellas donde se permite que el regulador o gobierno gocen de credibilidad y estabilidad en el manejo administrativo de sus funcionarios, tomando como punto de partida un equilibrio político que permite la permanencia de la captura.

El caso de 4G

En aras de una mayor claridad para el estudio de caso es necesario precisar dos aspectos: el primero en virtud del cual se utilizará el concepto de Spiller sobre captura regulativa entendiendo esta como “las distorsiones en la función objetivo del regulador pueden terminar en un esquema regulativo que responda únicamente a los intereses de determinados grupos de interés, en lo que se conoce como el

problema de la captura regulativa” (Spiller, 1998); precisamente es este el caso de la licitación de 4G en Colombia, en el cual aparentemente sin incurrir en ilegalidades la empresa con posición dominante (Claro) resultó beneficiada del esquema planteado

por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). Por otra parte, como segundo aspecto conviene precisar que no se profundizará sobre los aspectos técnicos que implica el tema propio del siguiente estudio de caso.

TABLA 1
ASIGNACIÓN DE ESPECTRO EN COLOMBIA (MHZ)
POR BANDAS DE FRECUENCIA.

Operador	700	850	1700/2100	1900	2300	2500	1400	Total
Comcel	0	25	0	30	0	0	0	55
Telefónica	0	25	0	30	0	0	0	55
Colombia Móvil	0	0	0	55	0	0	0	55
UNE	0	0	0	0	0	50	0	50
Total	0	50	0	115	0	50	0	215

Fuente: Agencia Nacional del Espectro (ANE).

Ahora bien, reconociendo el rol estratégico que tiene el sector de las telecomunicaciones en el desarrollo y la competitividad de un país, al construir una plataforma fundamental para promover la productividad y eficiencia en las relaciones económicas, los mecanismos de adjudicación para el ingreso a participar de esta actividad constituyen un instrumento trascendental que definirá la futura configuración de la oferta de servicios de comunicaciones al país. La distribución actual del espectro en Colombia, es decir, la oferta de estos servicios en el país se ilustra en la tabla 1.

El proceso busca adjudicar los espacios de 90 MHzen, 130 MHzen y

1.710 a 2.175 MHzen, caracterizados por la disponibilidad de equipos de bajo costo y la mayor capacidad en transmisión de datos (SIC, Superintendencia de Industria y Comercio, 2012). El proyecto de resolución adelantado por el MinTIC establece que el espectro abierto a adjudicar “sería designado para la participación y potencial adjudicación a cualquier proveedor de redes y servicios que cumpla con las condiciones generales de elegibilidad establecidas”¹ en

1 Borrador de resolución “Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para otorgar permisos para el uso de hasta 225 MHz de espectro radioeléctrico en las bandas 1.850 MHz a 1.900 MHz, 1.710

dos segmentos, a saber: el primero de ellos corresponde al segmento abierto que “sería designado para la participación y potencial adjudicación a cualquier proveedor de redes y servicios que cumpla con las condiciones generales de elegibilidad establecidas (...)”. El segundo segmento, denominado reservado, señala expresamente que sería destinado “(...) para la participación y potencial adjudicación a proveedores de redes y servicios que, a la fecha de la publicación final de los pliegos del proceso de selección, no sean titulares de permisos para uso y explotación del espectro radioeléctrico para servicios móviles”.

Conocida esta regulación por parte de MinTIC, la Superintendencia de Industria y Comercio, en el informe presentado al Senado de la República titulado “*Análisis de riesgos potenciales en el proceso de adjudicación del espectro radioeléctrico para la operación y prestación del servicio móvil terrestre*”, se dio a la tarea de diseñar cuatro posibles escenarios para la adjudicación en las condiciones establecidas.

La simulación de los escenarios arroja como conclusión que uno de los efectos del tipo de subasta planteada aumentaría los índices de concentración

MHz pareada con 2.110 MHz y 2.500 MHz a 2.690 MHz para la operación y prestación del servicio móvil terrestre”.

IHH² y el índice de dominancia de Stenbacka en el mercado de las telecomunicaciones, es decir, aumentaría la posición de dominancia de la empresa líder del sector (Claro). Adicionalmente, el informe señala: “el proceso de asignación de espectro no redundaría en un cambio estructural del statu quo, sino que por el contrario podría generar riesgos de mayor concentración en materia de participación de los operadores móviles en el país (...) lo anterior constituye un riesgo de generar en el largo plazo un efecto decreciente en materia de innovación y desarrollo de la adopción de nuevas tecnologías” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2012).

Al considerar que el gobierno colombiano es en primera instancia el principal garante y regulador de la competencia en la actividad económica resulta contradictorio que la regulación y, en este caso, los trámites de adjudicación favorezcan a la posición dominante de una compañía. Es clara la presencia de una captura regulativa en los términos que se definieron anteriormente.

Conclusión

La captura regulativa del sistema colombiano tiene ocurrencia en la expe-

2 Índice de Herfindahl: índice de medición de la concentración en mercado. A más alto índice, más concentrado, menos competitivo, el mercado.

dición o promoción de un escenario en el que se presentan distorsiones como la falta de control y la producción de efectos contra la competencia en el sector de las telecomunicaciones, debido a la influencia de un grupo económico sobre dicha regulación; situación que se verifica en la subasta de 4G en la cual uno de los operadores ostenta las capacidades suficientes para orientar los términos en los que se prestará el servicio a futuro.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.
- Bandeira, P. (2009). Institutions and Economic Development. A Conceptual Framework, *REL*, 20, 355-373.
- Corredor, I. (2009). *Trasfondo del uso de los conceptos administrativos: efectos jurídicos y captura regulativa*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Easterly, W. y Levine, R. (2003). Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 3-39, January, Elsevier.
- Garay Salamanca, L. J. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Hellman, J. y Kaufman, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, 38 (3), 31-35. Publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, ISSN 0250-7447.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido, P. (1999). *Governance Matters*. Policy Research Working Paper Series 2196, The World Bank.
- Mauro, P. (1995). Corruption & Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681-712.
- North, D. (1993). El desempeño económico en el transcurso del tiempo. Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Fuente: Eumed.
- Rodrik, D., Subramanian y Trebbi. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165.
- Spiller, P. (1998). Costos y beneficios de la regulación. *Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*, 2. Bogotá.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Análisis de riesgos potenciales en el proceso de adjudicación del espectro radioelectromagnético para la operación y prestación del servicio móvil terrestre. Bogotá D. C.