

La desregulación de las telecomunicaciones: La perspectiva del entrante potencial.

Rodney Maddock.

Lecturas de Economía N° 34

-A. Introducción, 41. -B. La naturaleza del mercado, 43. -C. El ambiente político y social, 46. -D. Estrategia global, 48. -E. Retos de las corporaciones, 49. -F. El punto de vista regulador, 50.

A. Introducción

El gobierno colombiano ha anunciado su propósito de desregular la industria de las telecomunicaciones. En este proceso está siguiendo una tendencia mundial reciente. Los gobiernos se han dado cuenta que la utilización adecuada de los recursos de información de la economía será un factor importante en la próxima fase de desarrollo económico y han aceptado que la estructura monopolística vigente probablemente dificulte este desarrollo.

El análisis de estos cambios puede tomarse desde diversas perspectivas. Este artículo adopta el punto de vista del competidor entrante. Considera los retos específicos que enfrenta en la coyuntura actual de la industria mundial de telecomunicaciones.

Medellín, enero-junio 1991

La ola reciente de cambios regulatorios que ha caracterizado la industria mundial de telecomunicaciones, a nivel mundial presenta grandes retos a los diversos jugadores que participan en esta industria. Muchos de ellos son similares a los enfrentados por una empresa al tratar de ingresar a un nuevo mercado. Generalmente, existe una empresa ocupante fuerte que luchará por conservar su mercado. Los consumidores fieles tienen que ser alejados de las marcas conocidas. Se requieren inversiones de capital y la implementación de redes de ventas y mercadeo.

Sin embargo un mercado recientemente desregulado se comporta de forma diferente. La empresa ocupante probablemente haya sido un monopolio protegido; con una comprensión bastante limitada de la competencia potencial; generalmente con un exceso de personal directivo, sindicatos fuertes y con una clientela bastante ambigua en cuanto a sus lealtades. Los monopolios estatales rara vez son populares pero usualmente logran despertar las tendencias nacionalistas de sus clientes. Las posibles debilidades de la empresa ocupante facilitan la entrada.

Los factores políticos generalmente serán importantes, El proceso de abandonar o reformar sustancialmente una estructura regulada es esencialmente un proceso político. Por ello los políticos son bastante recelosos en cuanto a sus resultados. Ellos han invertido capital político para llevar a cabo estas reformas: su fracaso conllevaría un alto costo político.

La tercera innovación importante sobre los mercados recientemente desregulados se refiere a que los entrantes potenciales deben decidir casi simultáneamente si escogen entrar al mercado o permiten que los competidores internacionales se les adelanten. Esto introduce, en el análisis, un elemento de estrategia competitiva a nivel global.

B. La naturaleza del mercado

La desregulación de la industria de telecomunicaciones puede adquirir diversas formas. El modelo estadounidense basado en monopolios regionales que ofrecen servicios esenciales, competencia en servicios de larga distancia y con una amplia competencia en los servicios de valor adicional*, no constituye la única alternativa posible. También se han explorado otras alternativas como son la competencia absoluta de redes de telecomunicación o la competencia restringida a un único duopolista que acompaña a la empresa ocupante.

A pesar de la existencia de múltiples permutaciones posibles y de que la respuesta competitiva apropiada depende de la forma específica como se lleve a cabo la desregulación, estos mercados tienen ciertas características esenciales a las cuales es necesario apuntar. Muchas de ellas surgen del hecho que la empresa ocupante es y ha sido por muchos años un monopolio estatal.

A los monopolios estatales rara vez se les exige maximizar utilidades o minimizar costos. A menudo se les exige un nivel mínimo de servicios comunitarios tales como teléfonos públicos, telefonía rural y metas de empleo, en vez de alcanzar objetivos exclusivamente económicos.

A diferencia de Estados Unidos, la mayoría de los países permiten que los monopolios estatales sean simultáneamente operadores y reguladores de la industria de las telecomunicaciones. Esto ha conducido a la utilización de este poder de regulación, por parte de los monopolistas, como mecanismo para proteger sus mercados. En los casos de monopolios de frontera, donde este procedimiento no es

* Los servicios de valor adicional son los que incrementan el valor de utilizar la red de telecomunicaciones, por ejemplo, correo electrónico, video texto, entre otros.

factible, se ha recurrido a la utilización plena del poder financiero de la entidad para reducir precios y de esta forma disciplinar a los usurpadores. Esto difícilmente puede considerarse como un entrenamiento adecuado para enfrentar una situación competitiva.

Esta limitación puede ser aprovechada por el entrante si este es capaz de comprender la idiosincracia del nuevo mercado antes que la empresa ocupante adquiera destreza competitiva. La rapidez es esencial. La firma que avance rápidamente a lo largo de la curva de aprendizaje ganará la carrera.

Justamente detrás de todo esto se mantiene, sin embargo, el talón de Aquiles de los monopolios estatales. Sus administradores rara vez se vieron motivados a desarrollar estrategias competitivas. En consecuencia su perspectiva carece de una intención estratégica. Los monopolios estatales usualmente tratan de imitar las ventajas en costo y calidad que gozan los jugadores mundiales de la industria (y ocasionalmente las fijan). Por ello estas firmas se caracterizan por una actitud pasiva frente a una alternativa agresiva y su visión estratégica se ubica en el ámbito nacional y no en el internacional. En esencia son seguidores, como es obvio en la mayoría de países en vías de desarrollo.

La mejor forma para tratar de aprovechar esta situación es redefinir el producto. La compañía telefónica local ha prestado un "servicio público" tendiendo cables y enviando mensajes durante cien años. Este tiende a ser su punto de vista. Para derrotarlos se tienen dos alternativas. Vender el producto esencial a menor precio o vender a los clientes una nueva concepción del producto. En Hungría se competiría en costos; en Suecia se competiría mediante la definición del producto. Se debe conocer la empresa ocupante y se debe conocer el mercado. La inteligencia es indispensable.

Los monopolios estatales usualmente se han desarrollado como entidades cooperativas, que distribuyen los beneficios del monopolio

entre la administración, los trabajadores y algunos grupos de compradores (políticamente favorecidos, a menudo rurales). Al carecer de presiones competitivas y con una regulación limitada en términos de su tasa de retorno, la administración de las empresas estatales, en muchos países, ha desarrollado contratos implícitos con sindicatos para burocratizar la entidad y acuerdos con políticos orientados hacia el subsidio de grupos rurales (o cualquier otro grupo seleccionado). La disolución de estos acuerdos dificulta la transición hacia la competencia.

En este momento la novedad es de hecho una ventaja. De la misma forma que los japoneses y los alemanes se beneficiaron durante el período de post-guerra al poseer un stock de capital totalmente nuevo, el entrante posee la habilidad para diseñar acuerdos contractuales nuevos e innovadores. La destreza requerida radica en convencer a los compradores locales con quienes se esté trabajando que las nuevas ideas son buenas. Aquí nuevamente la flexibilidad y buena información de base constituyen elementos esenciales para lograr el éxito.

A pesar de lo anterior la empresa ocupante posee una gran fortaleza. Ellas disponen de años, a menudo décadas, de servicio a los clientes. Ellas son ocupantes. Ellas son quienes han desarrollado la industria nacional, quienes han fijado sus patrones de funcionamiento y quienes tienen debidamente ubicado un complejo sistema de contactos, municipio por municipio, distrito por distrito, factores que, en última instancia, pueden llegar a ser cruciales en el logro de una entrada exitosa. Los dueños de edificios han aprendido a trabajar con la empresa ocupante en asuntos relacionados con el tendido de cables, mantenimiento, entre otros. Estas relaciones se comportarán como barreras a la entrada. El entrante ingenioso tratará de esquivarlas.

En este punto la innovación tecnológica provee una ventaja. A medida que la computarización y la televisión por cable se extienden, las firmas entrantes pueden colaborar con empresas en estas áreas, compartiendo el alambrado general. Estas dificultades pueden superarse mediante el uso extensivo de mecanismos de módulos celulares.

Conociendo estas barreras el entrante imaginativo puede diseñar formas para evadirlas.

Como entidades nacionales, los monopolios estatales pueden escudarse en la bandera. El nacionalismo es una fuerza poderosa y los entrantes extranjeros, ciertamente, se van a ver atacados por ella. A pesar de que los monopolios son, usualmente, impopulares antes de la llegada de firmas extranjeras de telecomunicaciones, una vez estas surgen este sentimiento tiende a invertirse. En este momento las alianzas comienzan a desempeñar un papel crucial en el proceso. Puesto que los riesgos de la competencia deben mantenerse dentro de proporciones razonables, la colaboración pasa a ser la estrategia impuesta en algunos mercados. En caso de ser ofrecidas, las alianzas con firmas nacionales ayudan a la firma multinacional a tornarse más aceptable ante los residentes de un país, con escaso riesgo de que sus asociados se conviertan en amenazas serias a nivel global. En la medida en que el gobierno insista en operaciones conjuntas, que incluyan firmas locales, puede de hecho estar ayudando al entrante.

C. El ambiente político y social

La desregulación del sistema nacional de telecomunicaciones surge como consecuencia de una decisión política dentro del país. En alguna parte algún político se ha empeñado en este tema y este puede ser un factor importante al determinar la naturaleza y éxito del entrante.

Generalmente significa que el político apoya el establecimiento de nuevas firmas de telecomunicaciones pero además que este será muy sensible a críticas o posibles fracasos. Ellos realmente necesitan, de manera rápida, resultados claros y positivos, para así justificar el cambio ante el electorado. Por razones políticas es esencial que se presente la introducción temprana de una nueva tecnología, la reduc-

ción drástica en algunos precios o el establecimiento de algún centro de manufacturas de equipos.

Cualquier sistema regulatorio desarrolla grupos de interés que se benefician de él. Los sindicatos de trabajadores son uno de estos grupos. Los sindicatos empresariales fuertes son característicos de las firmas estatales de telecomunicaciones. La habilidad de los líderes sindicales, de conseguir trabajo, como también salarios y condiciones favorables para sus miembros es vital para su existencia. La entrada plantea un reto fundamental y los sindicatos empresariales, casi invariablemente, han luchado a capa y espada para conservar los monopolios estatales. Una vez han perdido la batalla, es poco probable que estén en disposición de colaborar con los entrantes.

Casi invariablemente estos sindicatos se hallan bajo presión puesto que la firma nacional está racionalizando su organización como preparación para la competencia. La forma precisa en que responderán a los entrantes es por lo tanto imprecisa. Ellos querrían establecer una base sindicalizada, hay trabajadores disponibles pero la jerarquía sindical perdería prestigio si cede luego de la lucha. Ellos pueden causar innumerables problemas a nivel de la interconexión y con ello dificultar el establecimiento de servicios confiables de alta calidad por parte del entrante. De la misma forma que es necesario mostrarle al político logros oportunos resultado de la desregulación, puede ser necesario otorgarle a los sindicatos algunas victorias para así garantizar una aproximación cooperativa. Es improbable que el entrante esté en capacidad de aliarse con otras fuerzas políticas domésticas.

Inicialmente, el abastecimiento de servicios a las comunidades rurales no tiende a generar rendimientos financieros. Ello significa que el entrante probablemente tratará de suministrar a la comunidad servicios innovadores. La estrategia usualmente utilizada por los monopolios estatales ha sido la de clasificar los servicios a empresas en una posición inferior en términos de su jerarquía por metas. La

oferta de nuevos servicios es tardía y sus garantías y confiabilidad dejan mucho que desear. En la mayoría de los sistemas, la comunidad empresarial constituye el grupo obvio de clientes alienados.

Todo ello significa que el gobierno ha invertido capital político en la desregulación con la esperanza que libere rápidamente oportunidades comerciales y conlleve nuevos servicios productivos de alta calidad al país. El fracaso en alcanzar tales logros puede conllevar, como ha descubierto el Señor Gorbachov, a consecuencias políticas indeseables. El ambiente político que enfrenta el entrante puede ser volátil.

D. Estrategia global

El hecho de la reforma a las telecomunicaciones es un fenómeno mundial que abarca países tan diversos como Australia, Suecia, Colombia, Hungría y Nueva Zelanda, proporcionando retos únicos para las compañías que aspiren a un liderazgo global. De la misma forma que la apertura global de los mercados financieros, ocurrida durante el decenio de 1980, proporcionó una oportunidad única a los bancos, así el mismo proceso se halla en camino en el campo de las telecomunicaciones. Algunos bancos incurrieron en grandes errores y han sufrido con ellos, otros, como el City Bank, parecen haber tenido una mejor comprensión de sus mercados y por ello han surgido mas fuertes.

El cambio rápido y casi simultáneo en estos mercados significa que los jugadores mundiales deben seleccionar y escoger sus mercados cuidadosamente teniendo en cuenta su valor estratégico intrínseco o, alternativamente, distribuir sus recursos entre varios nuevos mercados con la idea de contrarrestar la decisión estratégica adoptada por otro competidor global. Nuevamente el paralelo con la situación bancaria es fuerte. Algunos bancos trataron de introducirse en un

gran número de mercados y se vieron en la necesidad de retirarse, otros escogieron nichos valiosos y otros seleccionaron puntos estratégicos para entrar en el mercado asiático u otra región similar.

En este proceso las alianzas juegan un papel primordial. Puesto que los riesgos competitivos deben mantenerse dentro de proporciones manejables, la colaboración será entonces la mejor estrategia en algunos mercados. En caso de ser ofrecidas las alianzas con firmas nacionales, estas ayudarán a la firma multinacional a adquirir una mayor aceptación entre los residentes del país, con escaso riesgo de que sus asociados se conviertan en amenazas serias a nivel global.

El problema de manejo en estos mercados radica en la selección de un equilibrio adecuado de riesgos, en la búsqueda de una estrategia específica por parte de la corporación, sin llegar a ser estereotipados en su implementación. La intención debe ser clara pero los medios deben ser flexibles.

E. Retos de las corporaciones

La reforma de las telecomunicaciones a nivel global se traducirá en un nuevo orden mundial en las telecomunicaciones. Los jugadores con aspiraciones internacionales enfrentan retos decisivos. ¿Lograrán llevar a cabo esta transformación o se estancarán?

La respuesta a este interrogante depende de la calidad de dos tipos de decisiones que deben adoptarse. Los retos globales deben ser enfrentados con una visión clara con respecto a cual debe ser la función de la firma. Si este está mal orientado habrá poca oportunidad de reintentarlo. Una vez termine el revolcón inicial y las nuevas realidades del mercado se estabilicen, cualquier ganancia futura exigirá una fuerte lucha contra los intereses atrincherados.

La implementación de la intención estratégica de la firma a nivel nacional o a nivel de cada mercado exige soluciones de calidad a las oportunidades específicas que se presenten. La clave estará en la flexibilidad. En cada país los factores políticos y domésticos serán importantes. El detalle minucioso del marco desregulador debe comprenderse. Los sindicatos, los políticos y las características nacionales serán importantes.

A este nivel existe un reto fundamental para los gerentes de corporaciones. Además de los trabajadores calificados de las corporaciones, los mandos medios y los grandes tomadores de decisiones deben desarrollar una actitud flexible. Cada mercado nacional, o situación nacional, requerirá soluciones diferentes dentro del contexto de una estrategia global adoptada por el entrante. Los empleados deben aprender a enfrentar la novedad. Mientras los monopolios estatales tiendan a ser inflexibles a todo nivel, el entrante que esté dispuesto a explorar soluciones nuevas tendrá una importante ventaja competitiva. Los mercados extranjeros son extranjeros, Budapest no es lo mismo que Atlanta: la flexibilidad es fundamental.

El entrante exitoso a un mercado desregulado tendrá que abrirle campo a los sindicatos y complacer a los políticos sin perder de vista sus objetivos internacionales principales. Las empresas nacionales ocupantes serán competidores tercos pero que careceran, en las fases iniciales, de la visión competitiva requerida para impedir nuevas entradas. Una vez se ha presentado la primera oportunidad la lucha por la participación en el mercado se tornará más difícil.

F. El punto de vista regulador

Desde el punto de vista del gobierno existen algunas dificultades sustanciales en el manejo del nuevo ambiente de regulación. Los políticos se habrán comprometido a respaldar la reforma pero se

requerirán burócratas que la implementen en una forma tal que funcione.

Existen varios puntos básicos. Si los beneficios van a fluir hacia el consumidor será necesario garantizar que el proceso de reforma esté acompañado de una caída sustancial en el precio de los servicios. Esto puede lograrse en el corto plazo mediante algún mecanismo de precios administrados, pero será más factible que ocurra de una forma sustancial si existe una competencia genuina.

Sin embargo en las telecomunicaciones existen muchas restricciones a la competencia a través de las fronteras. Algunas partes de la red telefónica probablemente sean monopolios naturales. Esto asegurará la necesidad permanente de algún tipo de regulación que impida el aprovechamiento de los poderes monopolistas. Estos monopolios locales no requieren protección legal: más bien el público consumidor, individual como también empresarial necesitará estar protegido de estos monopolios. Los servicios de larga distancia, en general, estarán más abiertos a la competencia. Aquí, sin embargo, será necesario restringir la actividad monopolística de la empresa local e incentivar el desarrollo de la competencia leal. A nivel de políticas de competencia, generalmente, se requerirá la implementación de una legislación anti-monopólica.

La interconexión proporciona un problema molesto. Dado la configuración amplia y compleja del sistema de telecomunicaciones, generalmente es preferible que los competidores tengan un acceso fácil a los sistemas de los demás. Existen dificultades esenciales relacionadas con la estimación del precio al cual dos entidades se venderán entre sí. El cálculo de los costos eludibles con la conexión nos lleva a detallar la estructura de costos de los empresas de teléfonos, y esta es una tarea compleja, sin embargo es esencial si el país quiere evitar una duplicidad innecesaria y costosa de la red telefónica.

Existe una variedad de políticas que resuelven estas dificultades. Algunos países se han basado en una legislación anti-monopólica general para implementar el comportamiento competitivo y asegurar una formación de precios no discriminadora que permita el acceso a la red. Otros países poseen agencias reguladoras especiales cuya única responsabilidad es supervisar al sector de las telecomunicaciones. Otros países se basan en una agencia reguladora con un amplio campo de acción. Sin embargo, el requisito fundamental radica en la creación de una situación transparente, donde cada uno tiene tanta información sobre la industria como sea posible. Un ambiente regulador donde las decisiones se toman a puerta cerrada, seguramente conducirá a la toma de la agencia reguladora por parte de la industria.

Mientras el entrante pueda quejarse de estas condiciones se tendrá la mejor garantía en contra de la competencia desleal. En este caso el bienestar de la clientes de las telecomunicaciones estará favorecido en la medida en que los entrantes puedan competir tan libremente como sea posible.