



GUÍA PARA LA REALIZACIÓN DE
ESTUDIOS DE MERCADO
JUNIO 2022

Tabla de abreviaturas y vínculos

"Autoridad", "SUTEL",	Superintendencia de Telecomunicaciones
Ley 7472	Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor
Ley 8642	Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones
Ley 9736	Ley N° 9736, Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica
Reglamento Ejecutivo a la Ley 9736	Decreto Ejecutivo N° 43305-MEIC, Reglamento a la Ley 9736, Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica.
Reglamento a la Ley 7472	Decreto Ejecutivo N° 37899-MEIC, Reglamento a la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

CONTENIDOS

TABLA DE ABREVIATURAS Y VÍNCULOS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	4
MARCO LEGAL	5
PROPÓSITO DE LOS ESTUDIOS DE MERCADO.....	6
DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA METODOLOGÍA.....	7
DESARROLLO DEL ESTUDIO	9
Etapa #1: Selección del mercado.....	9
Etapa #2: Planificación y alcance del proyecto	10
Indicadores de posibles problemas de competencia	10
Alcances e hipótesis de trabajo.....	11
Equipo de trabajo.....	12
Diseño del plan de trabajo	12
Identificación de actores del mercado y posibles interesados. Estrategia para involucrarlos	13
Etapa #3: Recopilación preliminar de información.....	14
Etapa #4: Lanzamiento del estudio	15
Etapa #5: Selección de la metodología.....	15
Etapa #6: Recopilación de información adicional.....	17
Fuentes de información	17
Obtención de información.....	18
Etapa #7: Análisis de la información.....	19
Etapa #8: Selección de resultados, informes y divulgación.....	20
Posibles recomendaciones	21
Contenido del informe.....	22
Divulgación.....	23
Acciones de seguimiento	23
Etapa #9: Posible evaluación <i>ex post</i>	24
REFERENCIAS	25

Introducción

Los estudios de mercado se reconocen internacionalmente como una herramienta útil para promover el cumplimiento de las leyes y políticas de competencia. Se ubican dentro de las funciones de “Abogacía de la Competencia” que tiene la autoridad, es decir, como un mecanismo para analizar si existen problemas de competencia en un mercado o sector, fuera de las acciones de investigación de infracciones o de control de concentraciones.

Estos estudios pueden ser útiles de varias formas en las acciones de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia. Pueden utilizarse como soporte para sustentar e impulsar reformas legales y regulatorias, promover cambios de conducta en agentes económicos, mejorar el nivel de conocimiento e información sobre un mercado o sector y apoyar evaluaciones *ex post* de intervenciones de la SUTEL o de otros reguladores (OECD, 2018). Entre sus principales ventajas están la flexibilidad en su proceso de elaboración (que no deben sujetarse a las formalidades y rigidez de un procedimiento sancionatorio), la posibilidad de ser prospectivos en su análisis, de cubrir una amplia cantidad de temas y de promover la competencia de formas difíciles de alcanzar por medio de procedimientos sancionatorios (OCDE, 2021).

Esta guía describe el proceso que seguirá la SUTEL al realizar estos estudios, así como los principales criterios que se utilizarán al analizar la información y datos sobre condiciones de mercado. No se trata de un documento de acatamiento obligatorio, sino que en la práctica podría ajustarse a las necesidades específicas de un estudio en particular.

Con esto, se busca dar claridad y transparencia sobre la forma en que se realizarán estos estudios, procurando que sea un instrumento útil tanto para la Autoridad en ejercicio de sus funciones, como para los administrados que, de una u otra forma, podrían participar en los estudios. Adicionalmente, esta guía también puede convertirse en una herramienta útil para determinar si se acoge o no una solicitud de realizar un estudio formulada por un particular, y agregar transparencia a esta decisión.

En su elaboración, se tomó como antecedente la Guía de la SUTEL existente en la materia, emitida en el año 2016. Este documento fue actualizado y completado conforme a las mejores prácticas y experiencias internacionales, para ampliar sus contenidos a aspectos inicialmente no contemplados y actualizarlos conforme a los cambios legislativos de los últimos años, así como las más recientes tendencias regulatorias internacionales.

Marco legal

La potestad de la SUTEL como autoridad de competencia para realizar estudios de mercado se establece en los artículos 20 y siguientes de la Ley 9736 (y más específicamente en el artículo 23), como parte de las potestades de abogacía de la competencia. En este contexto, se establece que los estudios son un medio por el cual la Autoridad podrá profundizar la comprensión sobre el funcionamiento de los mercados sobre los que ejerce su competencia, detectar distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia y propiciar su eliminación.

Asimismo, se establece como paso previo a la emisión de recomendaciones, la posibilidad de convocar a los agentes económicos interesados para trabajar en el diseño de estas y evaluar los costos y beneficios esperados de su implementación.

Como consecuencia de estos estudios, se podrán emitir recomendaciones que no tendrán efectos vinculantes, pero aquellas entidades públicas que se aparten de ellas deberán informar a la Autoridad sobre las razones para no implementarlas, en un plazo no mayor a treinta días naturales.

Una vez emitidos, la Autoridad divulgará el contenido de los estudios excluyendo la información confidencial que contengan.

Propósito de los estudios de mercado.

Los estudios de mercado son un instrumento de abogacía de la competencia por medio del cual la SUTEL podrá analizar las condiciones de un mercado, detectar la existencia de distorsiones o barreras al proceso de competencia y libre concurrencia, promover su eliminación¹, y mantener actualizadas sus regulaciones (OCDE, 2021). Se trata entonces de investigaciones que buscan profundizar conocimientos sobre un mercado, con el fin de determinar si funciona correctamente y, en caso de detectarse fallas, identificar su naturaleza y posibles causas, para así recomendar posibles soluciones.

Estos estudios se realizan cuando la SUTEL, sea de oficio o a solicitud de un tercero, tiene motivos para considerar que podrían existir situaciones que interfieren con la competencia en un mercado, pero no posee, en ese momento, motivos o evidencias para pensar que esto se debe a infracciones a la Ley (FNE, 2017). Esto, por cuanto las fallas en los mercados se podrían deber a diversas causas, que no siempre implican la existencia de una ilegalidad. Por lo general, estas situaciones son ocasionadas por: características propias del mercado (importancia de economías de escala, efectos en red, asimetrías en la información, etc.), comportamiento de los participantes del mercado (comportamientos paralelos, colusión, abuso de poder de mercado, etc.) (Motta & Peitz, 2020), o bien, como efecto de regulaciones u otras intervenciones de las autoridades que interfieren excesivamente en el mercado y condicionan el comportamiento de los distintos actores.

Esta herramienta, examina a profundidad la evolución competitiva de un mercado. Analiza el marco regulatorio, su estructura y el comportamiento de sus participantes, incluidos los consumidores, las empresas y los organismos públicos relevantes. A través de este análisis, los estudios de mercado permiten determinar si el mercado realmente no está funcionando adecuadamente (como se sospechó en un principio), y de ser así, documentar las causas y realizar recomendaciones para mejorar la competencia del sector (FNE, 2017).

Los estudios de mercado generalmente pueden tener dos tipos de resultados. Pueden llevar a: (i) un visto bueno o (ii) a identificar los problemas de competencia que impiden al mercado funcionar correctamente y tener un impacto negativo en los consumidores. Se otorga el "visto bueno" a un mercado cuando el proceso de competencia parece funcionar bien y no hay evidencia de un detrimento al consumidor, o cuando los problemas que afectan al mercado no están relacionados con el proceso de competencia y quedan fuera del ámbito de competencia de la SUTEL como autoridad sectorial de competencia. En este caso no se tomará acción alguna². Esta conclusión no impide estudiar el mercado nuevamente en el futuro, o abrir una investigación en ese mismo sector. Los mercados están sujetos a cambios constantes y pueden surgir nuevas causas de preocupación (SUTEL, 2017).

1 Sobre el particular, los artículos 1.e) de la Ley 9736 y 28 de su Reglamento Ejecutivo establecen: "ARTÍCULO 1- Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se definen los siguientes conceptos: (...) e) Estudios de mercado: instrumentos que se utilizan para detectar la existencia de distorsiones o barreras al proceso de competencia y libre concurrencia, que contendrán recomendaciones sobre las medidas que resulten necesarias para establecer, promover o fortalecer la competencia." Artículo 28.- Estudios de mercado. Las autoridades de competencia realizarán estudios con el fin de profundizar su comprensión del funcionamiento de los mercados sobre los que ejercen su competencia; detectar distorsiones o barreras en materia de competencia y libre concurrencia y propiciar su eliminación. (...)"

2 Otorgar un "visto bueno" al concluir un estudio de mercado no significa que el estudio hubiese sido innecesario o que los consumidores no se beneficiarán del mismo. Por ejemplo, tal resultado puede disipar preocupaciones públicas innecesarias respecto al mercado y esto puede aumentar la confianza de los consumidores o puede mostrar que hay un problema que debe ser dirigido a otro organismo público.

En este contexto, los estudios de mercado cumplen entonces dos propósitos principales: como un preámbulo o precursor de posibles acciones futuras de aplicación de la Ley (cuando se sospechan conductas anticompetitivas) y para posibles acciones de abogacía (cuando hay señales que el mercado no funciona correctamente por otras razones) (OCDE, 2015).

Existen además otros fines adicionales para los cuales estos estudios podrían ser útiles, tales como incrementar el conocimiento por parte de la autoridad sobre un mercado o sector, educar a los consumidores y el público en general sobre la forma en que el mercado funciona, desarrollar propuestas a reguladores y legisladores, servir de vínculo entre los mandatos de protección de la competencia y de protección al consumidor de telecomunicaciones que posee la SUTEL, entre otros (ICN, 2009) (OCDE, 2015). También pueden servir como herramienta para dar seguimiento *ex post* a decisiones que tome la SUTEL (u otros reguladores) en casos concretos.

Así, los estudios de mercado son en una herramienta útil en la ejecución de las distintas funciones de la SUTEL.

Descripción general de la metodología

Para el diseño y ejecución de estudios de mercado, la SUTEL seguirá una metodología similar a la que aplican diversas autoridades de competencia a nivel internacional, adaptada a las particularidades propias de la institución y de las leyes de competencia nacionales. Esta metodología es recomendada por la OCDE y por otras organizaciones internacionales.

La siguiente es una descripción general del proceso que seguirá la SUTEL al realizar estudios de mercado (OECD, 2018). Cada uno de estos elementos y etapas será desarrollado con más detalle en esta guía:

- 1. Selección del mercado a estudiar:** El primer paso será la elección del mercado que se analizará, conforme a las políticas y prioridades previamente definidas por la SUTEL, complementadas por posibles solicitudes de terceros.
- 2. Planificación y alcance del proyecto:** Para planificar adecuadamente el estudio, se definirán aspectos como su alcance, hipótesis sobre los problemas de competencia en el mercado, el equipo de trabajo, la posible participación de terceros y otros.
- 3. Recopilación preliminar de información:** Se recopilará la información previamente disponible que puede ayudar a formar una base del estudio. Esta información puede incluir datos sobre la estructura del mercado, los participantes, marco regulatorio aplicable, antecedentes relevantes, etc.
- 4. Lanzamiento del estudio:** El estudio se lanzará formalmente, con una declaración publicada en el sitio Web de la SUTEL, en la que se indiquen los motivos para su realización, alcance, marco temporal, mecanismos de consulta por parte de terceros e información de contacto³.
- 5. Selección de metodología:** Esta es una etapa clave para el éxito del estudio. Con base en la información preliminar recabada se identificará la metodología más adecuada para desarrollar el estudio, así como para completar cualquier vacío en la información que pudiese existir y para demostrar o descartar la hipótesis planteada.
- 6. Recopilación de información adicional:** Durante la ejecución del estudio se compilará la información identificada como pendiente. Para ello se acudirá a distintos mecanismos como entrevistas, encuestas, solicitudes de información, recopilación de datos, etc., según corresponda a cada caso específico.
- 7. Análisis:** Siguiendo alguna de las metodologías más comúnmente utilizadas por autoridades de competencia (a las cuales se hará referencia más adelante) se procesarán y analizarán los datos para obtener los resultados relevantes para el estudio en curso.
- 8. Determinación de resultados, informes y divulgación:** Una vez identificados o descartados los problemas de competencia en el mercado se preparará el informe del estudio con los hallazgos, recomendaciones y acciones de seguimiento. Dependiendo del contenido del informe, se elegirán los mecanismos de divulgación más adecuados para el caso específico.
- 9. Posible evaluación ex post:** Aquellos casos que revistan especial relevancia podrán ser seleccionados por la SUTEL para posterior evaluación ex post (los criterios aplicables se indicarán más adelante).

Este proceso no tiene la intención de ser un esquema rígido e inamovible. Por el contrario, es esperable que conforme se desarrolle cada estudio en particular y se vaya teniendo una visión más clara del mercado, se pueda revisar y ajustar el plan trazado, las estrategias de recopilación de información, el enfoque del análisis, etc.

³ Dependiendo de las circunstancias del caso específico, se podrían considerar también medios de difusión adicionales.

Desarrollo del estudio

Hecha la anterior reseña general, en esta sección se explicará con mayor detalle cada una de las etapas del estudio:

Etapa #1: Selección del mercado

De conformidad con la Ley 8642 y la Ley 9736, la SUTEL es la autoridad sectorial de competencia para el sector de Telecomunicaciones, por lo que todas sus actuaciones, incluyendo los estudios de mercado, se circunscriben a este sector.

De ahí que, dentro del sector de Telecomunicaciones, se elegirá el o los mercados específicos que serán objeto de estudio, lo cual es una decisión fundamental, ya que afectará directamente el posible impacto y utilidad del estudio. Esta elección la podrá hacer la SUTEL por iniciativa propia, como consecuencia de información obtenida en actuaciones anteriores, o a solicitud de una empresa, consumidor, organización u otros interesados (FNE, 2017). Para hacer esta determinación no hay un único criterio o indicador a seguir, sino que se pueden tomar en cuenta y valorar una serie de factores.

Aquí tendrán especial relevancia las prioridades en materia de abogacía que para cada período fije la SUTEL, conforme a lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 9736, 23 de su Reglamento Ejecutivo, y en su Reglamento Técnico. Adicionalmente, para asegurar la relevancia de los mercados a ser estudiados, se podrían tomar en cuenta criterios adicionales al aplicar estas prioridades y objetivos en la práctica, tales como (ICN, 2016) (FNE, 2017) (OCDE, 2015):

- Posible impacto en los consumidores y en otros agentes económicos participantes en el mercado o en mercados relacionados.
- Tamaño, valor e importancia del mercado, incluyendo su impacto en los consumidores.
- Barreras de entrada.
- Situaciones inusuales que hubiesen ocurrido recientemente.
- Estructura del mercado (incluido el grado de integración vertical, la concentración y la probabilidad de concentraciones).
- Grado de regulación en el mercado de que se trate.
- Probabilidad de que los resultados potenciales del estudio puedan resolver los problemas de competencia que probablemente identifique el estudio.
- Actividades anteriores de promoción, monitoreo o aplicación de la Ley que indiquen poca intensidad en la competencia en el mercado.
- Cantidad de denuncias recibidas contra una o más empresas, o con relación a determinada actividad.
- Cantidad y calidad de información que se prevé que estará disponible.

Adicionalmente, se podrían tomar en cuenta algunos criterios prácticos que sean relevantes, tales como: el clima económico, el grado de dinamismo del mercado (y la probabilidad que las conclusiones del estudio puedan ser obsoletas ante cambios acelerados que estén ocurriendo), potenciales beneficios que arrojaría el estudio comparado con sus costos, disponibilidad de recurso humano, probabilidad que las recomendaciones del estudio sean útiles, disponibilidad de la información y otros.

Una vez seleccionado el mercado o los mercados a analizar, es recomendable publicar su lanzamiento futuro. Esto ayudará a definir las prioridades con mayor claridad e identificar posibles interesados y participantes.

Etapa #2: Planificación y alcance del proyecto

Esta etapa implica la realización de diversas acciones para asegurar que el estudio podrá ejecutarse correctamente y de la forma más efectiva posible. Esta etapa involucra diversas tareas, que se detallan a continuación.

Indicadores de posibles problemas de competencia

Según se indicó, los estudios de mercado en materia de competencia tienen propósitos definidos, relacionados con la revisión de las condiciones de competencia en el mercado y la emisión de recomendaciones para su corrección, cuando sean necesarias. Es decir, son una herramienta útil para identificar la necesidad de intervenir en un mercado y recomendar la forma más adecuada de hacerlo. Es por esto que, de previo a iniciar un estudio de mercado, es útil recordar qué es lo que se pretende determinar en el estudio, para orientarlo y dirigirlo adecuadamente.

Por ello, internacionalmente se han desarrollado ciertos indicadores o parámetros para determinar si un mercado es de interés para ser objeto o no de una intervención. Algunos de los indicadores se relacionan con la estructura del mercado (como por ejemplo un alto nivel de concentración, múltiples barreras de entrada y otros), mientras que otros parámetros se relacionan con la conducta de los distintos jugadores, tales como ausencia de competitividad en los precios, conductas exclusorias, etc. (Competition Commission, 2013).

Algunos ejemplos de estos disparadores que podrían generar una intervención son:

a. **Altos márgenes de utilidad:** Si los márgenes de utilidad en un mercado son consistentemente altos, por lo general esto significa que no hay suficiente presión competitiva para estimular a las empresas a ser más eficientes. Por ello, altos márgenes de utilidad podrían ser una señal de poder de mercado, falta de competencia en un mercado oligopólico, o de colusión entre los participantes (Motta & Peitz, 2020).

b. **Señales de coordinación (tácita o expresa):** En algunas ocasiones, el comportamiento de las empresas en el mercado llama la atención por dar señales de una posible colusión o de comportamientos conscientemente paralelos⁴. Entre estos comportamientos llamativos se encuentran precios inusualmente altos a lo largo del tiempo, variaciones en precio que no obedecen a cambios en los costos, estabilidad en participaciones de mercado, áreas geográficas que se atienden y clientes servidos, y otros (Competition Commission, 2013).

⁴ Se aclara que, conforme a la Ley 8642, el mero paralelismo entre las empresas no es prohibido, salvo que sea producto de un acuerdo o intercambio ilegal de información. Sin embargo, el paralelismo de precios puede ser señal que la competencia no es tan agresiva como podría serlo, por lo que podría ser de interés indagar las causas de ese paralelismo y de explorar otras formas de promover una mayor competencia.

c. **Estabilidad en participaciones de mercado y ausencia de entrada de competidores efectivos:** Cuando las participaciones de mercado son estables, esto usualmente es una señal de poca competencia, ya que, por lo general, indica que el mercado no es contestable o bien que los principales participantes están coordinando su comportamiento de forma tácita o expresa. Por lo general, cuando esto ocurre, el mercado se encuentra protegido por altas barreras de salida o de entrada que dificultan el ingreso de nuevos competidores con capacidad de disrumpir el *status quo* (Motta & Peitz, 2020).

d. **Comportamiento consistente con el poder de mercado:** En ocasiones, la falta de competencia en un mercado se puede asociar a conductas de sus principales jugadores, que crean o refuerzan impedimentos para la entrada o crecimiento de competidores. En otros casos, la existencia de condiciones comerciales inequitativas entre las partes son una señal de que no hay suficiente competencia, ya que las empresas que las ejecutan pueden explotar su posición de mercado sin temor a ser contrarrestados por competidores (Motta & Peitz, 2020).

e. **Análisis de estrategias de precios:** Algunas estrategias de precios seguidas por las empresas en el mercado pueden dar señales de las condiciones de competencia. Por ejemplo, descuentos de introducción seguidos de aumentos de precios puede ser una señal de barreras para cambiar de proveedores por parte de un cliente (*switching costs*), o un rango amplio de precios distintos para un mismo producto podría ser un indicador de asimetrías de información o de altos costos para buscar y comparar precios para los consumidores (Competition Commission, 2013).

f. **Análisis regulatorio:** En ocasiones, la estructura de los mercados y el comportamiento de las empresas es producto de determinadas regulaciones que restringen o dificultan la entrada a los mercados, o que condicionan el comportamiento de los agentes económicos (OECD, 2018).

El marco en el que se desarrollará el estudio, es decir, la elaboración de la hipótesis de trabajo, la información por recabar, el análisis de fondo y las recomendaciones, girarán en términos generales alrededor de si el mercado presenta uno o más de estos elementos (o los criterios adicionales que considere la SUTEL en su momento).

Ahora bien, el que uno o más de estos factores se presenten en un mercado, no necesariamente implica que este amerite una intervención; sin embargo, por lo general, son indicadores que otorgan indicios de que existe alguna situación que podría requerir análisis de la Autoridad, para determinar si existen interferencias con el proceso de competencia y, de haberlas, identificar la mejor forma de atenderlas.

Alcances e hipótesis de trabajo

Al definir los alcances del proyecto se deberá al menos: (i) identificar los límites geográficos y de producto del mercado (o mercados) a estudiar, (ii) destacar la naturaleza del problema que se sospecha pueda estar impidiendo que el mercado funcione eficientemente, y (iii) especificar las características del mercado y el problema en el que se centrará la atención (SUTEL, 2017). Con estos elementos se elaborará una hipótesis de trabajo, que es esencialmente la posible falla o impedimento al adecuado funcionamiento del mercado, cuya existencia se confirmará o descartará en el estudio.

Las fallas o distorsiones a la competencia en un mercado tienen origen por lo general en su estructura, el comportamiento de sus jugadores, fallas en la información, comportamiento de los consumidores,

intervenciones de autoridades y reguladores, u otros factores (ICN, 2016). La hipótesis de trabajo será entonces una formulación preliminar sobre cuáles de estos factores podrían ser causa de la posible falta de competencia en el mercado, para encuadrar y delimitar adecuadamente el estudio.

En ausencia de una hipótesis de trabajo bien elaborada, el estudio podría terminar en una recolección de información sin considerar qué preguntas dicha información debiera ayudar a responder, lo cual sería de escasa o nula utilidad. Por ello, es importante establecer la teoría del daño bajo la cual se enmarca el estudio, identificando los temas que necesitan ser respondidos y delineando el trabajo a ser llevado a cabo para responder estos temas (OCDE, 2015). Esta hipótesis no necesariamente es definitiva, podría ser ajustada o incorporarse hipótesis nuevas en el transcurso de las distintas tareas, conforme se vaya obteniendo información relevante que revele las características del mercado (FNE, 2017).

Una hipótesis de que la competencia pudiera no estar funcionando bien implica una comparación con un mercado en el cual la competencia sí funcione. En general, este mercado que se utilice como referencia no debe ser un “mercado perfectamente competitivo” que refleje el ideal de la teoría económica, sino que debe identificarse en términos realistas cómo podría esperar que funcione “bien” el mercado (ICN, 2016) (OCDE, 2015).

Equipo de trabajo

Una vez determinados los alcances del estudio se designará por parte de la Dirección General de Competencia el equipo que lo realizará. Este equipo deberá asegurar la capacidad, disponibilidad y habilidades necesarias para ejecutarlo, de acuerdo con su complejidad, dimensión y los problemas que se anticipen para su ejecución. El equipo podrá estar conformado por funcionarios internos, asesores externos o una combinación de ambos. Los distintos miembros del equipo tendrán roles y funciones definidas, buscando que el proceso se realice de la forma más simple y efectiva posibles.

Diseño del plan de trabajo

El equipo desarrollará un plan de trabajo que establecerá las diferentes tareas por realizar, los responsables, un cronograma para ejecutarlas y los distintos hitos para medir el avance del proyecto. Este plan de trabajo será flexible y podría ajustarse durante el desarrollo del estudio conforme a las necesidades que surjan producto de su ejecución.

El plan de trabajo es un elemento crucial en el estudio, que permitirá transformar las ideas y conceptos del alcance del trabajo en responsabilidades y entregables concretos, sujetos a plazos determinados (considerando contingencias). Este plan de trabajo considerará los siguientes elementos según sea necesario (ICN, 2016):

- Actividades que deben ser ejecutadas.
- Entregables.
- Fechas de entrega.
- Responsables.

- Tareas cuya realización depende de eventos que no son controlados por el equipo.
- Recursos y presupuesto estimado, contemplando posibles necesidades de requerir presupuesto adicional.
- Estimaciones iniciales para cumplir con los principales hitos, incluyendo:
 - Anuncio del estudio.
 - Solicitudes de información y fechas de respuesta.
 - Análisis de la información recabada.
 - Decisión de las conclusiones y recomendaciones.
 - Consulta de los resultados del estudio.
 - Publicación y actividades de difusión.
 - Seguimiento a recomendaciones.

Las mejores prácticas internacionales recomiendan establecer el cronograma de trabajo de forma tal que se asuma el compromiso de completar los estudios en un período que dura entre 6 y 18 meses, ya que es difícil mantener a los interesados involucrados activamente por lapsos más largos, lo cual puede comprometer el éxito del estudio. Adicionalmente, las condiciones del mercado pueden cambiar en el tiempo y un estudio de mercado que demora mucho corre el riesgo de volverse obsoleto (OCDE, 2015).

Identificación de actores del mercado y posibles interesados. Estrategia para involucrarlos

La SUTEL también identificará a todos los actores del mercado y, entre ellos, a aquellos posibles interesados en el estudio de mercado. Estos pueden incluir: participantes en el mercado, sus proveedores, clientes y consumidores, asociaciones gremiales y cámaras, organizaciones de consumidores, reguladores y otras instituciones públicas (FNE, 2017)⁵. Este paso es muy importante, puesto que permite asegurar que todos los agentes del mercado se identifiquen correctamente y que sus opiniones puedan ser consideradas. Además, una correcta identificación de los posibles interesados es también crucial para determinar quién debe participar en la implementación de cualquier recomendación que pueda surgir como resultado del estudio. Para involucrar a la mayor cantidad posible de interesados relevantes, se tomará en cuenta el papel que desempeña cada uno de ellos en el mercado y la forma en que se prevé que el estudio podría afectarles. Con base en ello, se elegirá la mejor forma de contactarles y de buscar su participación (por ejemplo, mediante la creación de un grupo de trabajo, solicitándoles contribuciones, enviando requerimientos de información, informándoles directamente o a través de la prensa y del sitio web, etc.). (SUTEL, 2017)

Los artículos 23 de la Ley 9736 y 28 de su Reglamento Ejecutivo prevén la participación de los interesados en la elaboración del estudio, al señalar que la SUTEL podrá convocar a agentes económicos interesados a

⁵ Para efectos de esta guía, el concepto de "interesados" se utilizará de forma amplia, para incluir a todos aquellos que podrían de alguna forma verse afectados por los resultados del estudio, sea que participen directamente en el mercado o no.

participar en el diseño de las recomendaciones y evaluar sus posibles costos y beneficios. Esta participación de terceros podrá darse por medio de diferentes tipos de relación, según los temas que la SUTEL deba tratar y los objetivos que se pretendan alcanzar.

Los siguientes son algunos ejemplos de los tipos de relación que pueden generarse (ICN, 2016):

Nivel de compromiso/relación	Forma de relacionarse
<p>Informar sobre el estudio. Interesados que son ajenos al mercado sin ninguna información clave y con bajo o moderado interés en el estudio de mercado.</p>	<p>Publicaciones, comunicados de prensa, publicación de reportes y otras formas de comunicación en una sola vía.</p>
<p>Obtener información. Interesados más cercanos al mercado con información relevante e interés en el estudio; sin embargo, su participación no es indispensable, la información que poseen no es clave, o son de una cantidad y variedad muy amplia que sería poco práctico intentar comunicarse individualmente.</p>	<p>Comunicación en una sola vía e impersonal, tales como encuestas (pueden ser en línea), solicitudes de información, grupos focales, etc.</p>
<p>Involucrar y cooperar. Interesados cuyos aportes, importancia o interés se identificaron como esencial para la realización del estudio.</p>	<p>Comunicaciones en ambas vías, incluyendo entrevistas, reuniones, foros y mesas de discusión, talleres, etc.⁶</p>

Etapa #3: Recopilación preliminar de información

El propósito de esta etapa es asegurarse que la información con la que cuenta la SUTEL sea debidamente ubicada y compilada, junto con aquella que sea de más fácil acceso. Esta información preliminar se refiere, esencialmente, a datos sobre la estructura del mercado, los participantes, marco regulatorio aplicable, antecedentes relevantes, etc.

⁶ Algunas autoridades de competencia buscan medios alternativos para incentivar la colaboración de interesados. Por ejemplo, permitiéndoles una mayor participación en el desarrollo de ciertos puntos específicos. Esta opción debe realizarse con mucho cuidado, para evitar la "captura" de la autoridad que pueda afectar la integridad de los resultados del estudio.

Con ello, se podrá realizar el resto del estudio de forma más eficiente, concentrando los esfuerzos en obtener aquellos datos e información pendiente y con la que no se cuenta de previo al estudio. Asimismo, al recibir preliminarmente información y datos útiles sobre el mercado, el equipo a cargo de la investigación podrá hacer ajustes al alcance e hipótesis de la investigación, si fueren necesarios.

En esta etapa, se compilará la información que esté disponible sobre las partes, el mercado y los demás elementos que previamente se definieron como parte del objeto del estudio. Esta información podría provenir de fuentes de acceso público, actuaciones anteriores de la Autoridad, datos e información que consten en la SUTEL como parte de sus funciones (siempre que su acceso o su utilización no estén restringidos por disposición legal), estudios similares de otras autoridades nacionales o extranjeras, casos previos, información recabada por la Autoridad para efectos del estudio, etc. Asimismo, se intentará identificar las posibles fuentes de información o datos que sean necesarios o útiles, cuyo contenido no posea.

Etapa #4: Lanzamiento del estudio

Una vez completadas las fases anteriores de preparación, la SUTEL lanzará oficialmente el estudio. En principio el lanzamiento se hará por medio de un anuncio público, ya que uno de los objetivos es que los interesados aporten la información correspondiente, así como ampliar el conjunto de interesados en participar activamente en el proceso, con la ventaja adicional de aumentar la transparencia (OCDE, 2015). Para ello se hará y difundirá una publicación con la siguiente información (SUTEL, 2017) (FNE, 2017):

- Razones o preocupaciones que motivaron el estudio de mercado
- Alcance del proyecto y las principales cuestiones que se investigarán;
- Calendario del estudio que describa su duración total, los objetivos clave y su calendarización⁷;
- Invitación a los interesados a contribuir en el estudio; y
- Puntos de contacto para cualquier consulta relacionada con el estudio.

Esta información, así como cualquier otra adicional que en su momento se considere oportuna, se comunicará por los medios y formas que se valoren adecuados para el estudio de mercado específico.

Etapa #5: Selección de la metodología

Otra etapa clave en el desarrollo del estudio es identificar cuál es la forma más efectiva de analizar la información recabada y de contrastar la hipótesis de trabajo planteada con la realidad del mercado, para determinar si esta se confirma o se debe descartar. El método seleccionado para el análisis de la información, por lo general, incluirá uno o más de los siguientes elementos (OECD, 2018):

- **Estructura y características del mercado:** Para poder indagar si las características de un mercado afectan o no el proceso competitivo, se debe inicialmente entender cómo opera. (Competition Commission, 3). Para

⁷ Algunas autoridades, como la de la Unión Europea, Francia y Canadá omiten hacer anuncios detallados sobre las fechas para completar las diferentes etapas del estudio, aunque sí asumen un compromiso interno de completar el estudio en un tiempo determinado (OCDE, 2015)

ello, se utilizarán los criterios de definición de mercado⁸, participaciones y concentración⁹, similares a la forma en que se utilizan al aplicar las leyes de competencia. Adicionalmente, se analizarán las características de la oferta y los oferentes del mercado, la cadena de distribución, barreras de entrada, precios y volúmenes de ventas, regulaciones aplicables, formas usuales de intercambio, cambios recientes y en general el funcionamiento de la dinámica del mercado.

- **Análisis de precios:** Un elemento útil para el análisis de un estudio de mercado son los niveles de precios y, especialmente, sus variaciones y movimientos a lo largo de un período de tiempo determinado. Al hacer estos estudios se deben considerar diferentes factores que pueden afectar las comparaciones de precios, tales como la diferenciación de producto, condiciones de competencia disímiles (cuando se comparan precios de distintas áreas geográficas), eventos puntuales que podrían haber afectado los precios en un momento determinado, etc.
- **Análisis de rentabilidad:** En algunos estudios específicos podría ser relevante considerar los niveles de rentabilidad. Si bien una alta rentabilidad podría obedecer a distintos factores (tales como el nivel de innovación o eficiencia), también podría ser un indicio, no-concluyente por sí mismo, de un mal funcionamiento de la competencia en el mercado.
- **Análisis de concentración de precios:** Este tipo de análisis estudia la relación entre los precios y la concentración de mercado. Es decir, se evalúa si un aumento en la concentración de un mercado está asociada a un aumento de precios.
- **Análisis enfocados en la oferta:** Esta valoración se centra en las posibilidades de entrada o expansión de agentes económicos en el mercado en un rango de tiempo razonable, para identificar posibles fuentes de restricciones a la competencia o de barreras de entrada. Para ello, se tomarán en cuenta las características del mercado, las regulaciones aplicables y el comportamiento de sus participantes.
- **Análisis enfocados en la demanda:** En ocasiones, los consumidores no están bien informados, no comparan activamente las distintas opciones en el mercado o experimentan costos significativos para cambiar de proveedor. Por ello, el comportamiento del consumidor podría en algunos casos reflejar que el mercado no funciona adecuadamente.
- **Evaluaciones normativas:** En algunos casos es pertinente analizar con cierta profundidad las regulaciones que rigen un mercado, para identificar la forma en que estas influyen en la dinámica del mercado, pudiendo algunas veces impactar el proceso de competencia.

⁸ El concepto de "Mercado Relevante" se refiere al hecho que las actividades de los agentes económicos no ocurren en el vacío, sino que se relacionan siempre con uno o más mercados. Por ello, identificar el o los mercados sujetos de estudio es una herramienta de suma importancia y debe realizarse en etapas tempranas del estudio. Esta definición cumple varios objetivos prácticos: identificar las actividades comerciales y las áreas geográficas en donde podrían surgir las preocupaciones de la SUTEL; identificar los participantes de un mercado y medir sus participaciones; determinar las limitaciones competitivas que enfrentan los participantes de un mercado y en general, proporcionar un marco de análisis adecuado para el estudio. Así, la definición del mercado brinda un marco útil para identificar los competidores de un mercado, su tamaño relativo y en general el entorno en el que se desarrolla la competencia.

⁹ La concentración del mercado se refiere a la combinación de la cantidad y tamaño relativo de agentes económicos en el mercado relevante. Para medir la concentración del mercado la herramienta más comúnmente utilizada internacionalmente es el índice conocido como Herfindahl-Hirschmann (HHI por sus siglas en inglés). El valor del HHI corresponde a la suma de los cuadrados de las participaciones individuales de mercado de las firmas participantes. Este índice no solo considera la cantidad y tamaño relativo de los participantes del mercado, sino que también las diferencias entre sí. Idealmente el cálculo incluirá a todos los participantes del mercado, pero la falta de información sobre competidores muy pequeños puede carecer de importancia, ya que éstas apenas influyen en el HHI (Comisión Europea, 2004).

Al seleccionar el enfoque metodológico a utilizar, debe tenerse presente el objetivo del estudio de mercado. Para evitar una pérdida de enfoque (e ineficiencia en el uso de recursos) se procurará que exista una correlación entre la hipótesis planteada en las etapas iniciales y las herramientas de análisis seleccionadas, para así poder identificar con mayor efectividad las posibles distorsiones o impedimentos al funcionamiento eficiente del mercado y la mejor forma de eliminarlas.

Etapa #6: Recopilación de información adicional

Una vez definidos los criterios de análisis que se utilizarán, se elaborará una lista de la información que se requiere para ello y se procederá a recabar y analizar la información. Esta información deberá estar relacionada principalmente con el mercado a estudiar, pero para apoyar su evaluación, la SUTEL puede también recopilar información de mercados similares en otros sectores u otros países.

La información estará relacionada con las principales características del mercado y los resultados del proceso competitivo. Esto incluye, pero no se limita a la participación de mercado, barreras a la entrada, el nivel de entrada y salida, la tasa de movilidad de los consumidores, las características de los bienes y servicios, los cambios recientes en la oferta y la demanda, la naturaleza del cliente, prácticas industriales, el marco legal y regulatorio, los niveles y patrones de precios y rentabilidad, la gama de productos e indicadores de calidad e innovación, entre otros (SUTEL, 2017).

Fuentes de información

El equipo a cargo de la investigación podrá obtener la información necesaria por diversos medios. Entre ellos destacan los siguientes (OECD, 2018):

- **Información existente:** Una fuente importante de información para realizar los estudios de mercado es aquella información previamente recopilada por la Autoridad, producto de casos anteriores o de otros estudios de mercado previamente realizados. También es valiosa para estos efectos la información recopilada como parte de sus funciones de regulador del mercado, así como aquella preparada por otros reguladores nacionales o extranjeros. Los reclamos formulados por terceros (principalmente agentes económicos y consumidores) también pueden ser fuente útil de información sobre lo que podría estar ocurriendo en un mercado. Todo esto se puede complementar con artículos académicos y otras publicaciones similares.
- **Información de interesados:** Los posibles interesados son una de las principales fuentes de información. Para ello, se pueden realizar entrevistas individuales o grupales y solicitudes de información.
- **Requerimientos de información:** La SUTEL podrá hacer uso de su potestad de solicitar información obligatoria a cualquier agente económico o tercero, otorgada por los artículos 111 de la Ley 9736 y 164 de su Reglamento Ejecutivo.
- **Encuestas:** Las encuestas son una herramienta especialmente útil para recabar información de una base muy amplia y heterogénea de interesados (por lo general consumidores). Para ser confiables deben estar diseñadas cuidadosamente, especialmente en la determinación de su objetivo, público meta, selección de la muestra y método de encuesta. Asimismo, el cuestionario debe elaborarse de forma tal que se minimice el riesgo de posibles sesgos.

• **Otros:** La SUTEL podrá también acudir a otras fuentes, tales como información disponible en internet, datos adquiridos de terceros (que en ocasiones representan una inversión menor de recursos que el obtenerlos directamente), visitas a establecimientos y cualquier otro medio legalmente permitido para obtener información.

Obtención de información

Los requerimientos de información deben diseñarse cuidadosamente, a efectos de evitar que se conviertan en una carga innecesaria, tanto para los requeridos como para el equipo de trabajo, ya que de lo contrario se podría interferir indebidamente con el desarrollo del estudio (OCDE, 2015). Por ello, es útil que el equipo a cargo antes de formular un requerimiento de información considere los siguientes aspectos (ICN, 2016):

- ¿Qué información es indispensable para sustentar o descartar la hipótesis de trabajo planteada para este estudio?
- ¿Qué información ya posee la SUTEL o bien está disponible de fuentes públicas?
- Si la información puede obtenerse de múltiples fuentes, determinar cuáles son las más confiables, sencillas y rápidas de acceder (y su costo).
- ¿Será necesario buscar información de interesados del sector privado? De ser así, ¿cuál es la mejor forma y momento de hacerlo?
- ¿Cuánta información se requiere?, ¿Es suficiente una muestra o se debe solicitar información a la totalidad de la población de interés?
- ¿Cuál es el costo y la carga que representa para los interesados responder los requerimientos?
- ¿Cómo será analizada la información?
- ¿Es más útil solicitar la información en su totalidad o por fases?
- ¿Qué uso se le dará a la información?
- ¿Cómo se resguardará la información confidencial?

Tomando en consideración estos criterios, se designará la mejor forma de compilar la información requerida, sea por medio de requerimientos de información, cuestionarios, talleres, grupos focales, reuniones, entrevistas, encuestas, convocatorias al público, etc.

Estos métodos tienen ventajas y desventajas. Por ejemplo, el uso de información existente es más rápido y menos costoso, pero la información podría estar desactualizada o, al ser obtenida para fines distintos, podrían existir brechas o lagunas con lo que se requiera para el estudio. Por su parte, las entrevistas, grupos focales y similares permiten diseñar los requerimientos conforme a las necesidades específicas del proyecto y aseguran la actualidad de la información, pero tienen la desventaja de producir únicamente información cualitativa (ICN, 2016).

Etapa #7: Análisis de la información

Según se indicó, en esta etapa del estudio se procesará y analizará la información para extraer los resultados del estudio y, con base en ellos, formular conclusiones y recomendaciones.

La información puede ser analizada conforme se recibe durante la conducción del estudio para lo cual, preferiblemente, se seguirá la siguiente secuencia. Inicialmente, se verificará si la información aportada cumple con los requerimientos hechos, caso contrario, se considerará insistir en el requerimiento, modificarlo o aceptar la información tal y como está, por ser la mejor información razonablemente disponible. Si la información es insuficiente, se considerará complementarla con datos adicionales de otras fuentes. Finalmente, se considerará la forma en que la información coincide con las ideas o hipótesis que se tengan sobre el funcionamiento del mercado. Si la información no sustenta la hipótesis de la autoridad, así se indicará y se considerará si se modifica la hipótesis, se abandona, o se procura información adicional. En esta valoración, además, se considerarán las posibles motivaciones de los interesados al evaluar la información por ellos suministrada (ICN, 2016).

La información recopilada será examinada. En términos generales, la SUTEL podrá llevar a cabo análisis cualitativos y cuantitativos, en este último caso pudiendo usar técnicas de estadística y econometría. El objetivo del análisis siempre deberá ser la comprobación de si, como se previó, el mercado no está funcionando correctamente, si los consumidores están siendo afectados por ello, cuáles son las causas de estos problemas y la mejor forma de abordarlas (SUTEL, 2017).

Por lo general, las interferencias con el proceso de competencia en el mercado se originan en cinco posibles causas o combinaciones de estas (Competition Commission, 2013):

1. **Poder de mercado:** Cuando uno o varios participantes tienen poder sustancial en el mercado y están en posición de influenciar aspectos claves de la competencia¹⁰. La sola existencia de poder de mercado no implica una restricción a la competencia e, incluso, la explotación de ese poder en muchas ocasiones no significa que existe un comportamiento ilegal; sin embargo, cuando existe una situación de poder en el mercado resulta de interés indagar sus causas, para determinar si debe recomendarse una intervención en el mercado para eliminar o evitar restricciones futuras a su funcionamiento. La determinación de si existe o no poder en el mercado implica el análisis de varios factores enlistados en el artículo 15 de la Ley 7472, y se relacionan con la participación de mercado, las posibilidades de los clientes o proveedores de acudir a fuentes alternativas de productos, y otros.
2. **Barreras a la entrada o expansión de competidores:** La entrada al mercado o la expansión de competidores (o incluso a veces la sola amenaza de entrada) puede en muchas ocasiones disciplinar el comportamiento de las empresas y contrarrestar cualquier intento de ejercer poder (contestabilidad del mercado). Cuando esta entrada o expansión es posible, por ejemplo, una empresa no arriesgará aumentar los precios de un producto porque otro agente económico podrá con facilidad atraer a sus clientes con una mejor propuesta.

En sentido contrario, la existencia de altas o abundantes barreras son un desincentivo para la competencia en el mercado y por lo general provocan resultados ineficientes. Si existen barreras de entrada en un mercado determinado, las empresas que controlen este mercado podrán fijar precios excesivos de forma sostenida durante largos periodos de tiempo.

¹⁰ De conformidad con el Artículo 2 del Reglamento a la Ley 7472 "Un agente económico tiene poder sustancial, en forma individual o conjunta, cuando tiene la posibilidad de fijar precios unilateralmente, o de restringir en forma sustancial el abastecimiento o la innovación en el mercado relevante, sin que los demás agentes económicos puedan, en la actualidad o en el futuro cercano, contrarrestar esa fijación de precios o restricción".

Algunas barreras de entrada son naturales a un mercado, como por ejemplo la necesidad de realizar inversiones significativas con altos costos hundidos, las economías de escala, efectos en red, costos de cambiar de proveedor (*switching costs*), y otros. Otras barreras son de tipo regulatorio, donde las leyes y regulaciones aplicables a una actividad afectan negativamente la posibilidad de una empresa de ingresar a un mercado o de expandir sus operaciones.

3. Acciones coordinadas: La coordinación entre agentes económicos típicamente implica interacciones repetidas con el fin de aumentar o proteger sus utilidades. Esta coordinación, que en ocasiones podría generar resultados anticompetitivos, puede adoptar distintas formas de comportamiento. La forma más evidente de coordinación consiste en acuerdos o intercambios de información entre competidores con el fin de fijar precios, establecer cuotas de producción, dividir mercados, etc. (estos comportamientos están prohibidos por el numeral 53 de la Ley 8642). Existen también formas de acción coordinada que no implican una acción prohibida, conocida como el "paralelismo consciente", que es producto de la interacción constante de empresas en un oligopolio, que les permite prever el comportamiento de sus rivales y adaptarse a ellos, produciendo un resultado similar al de la colusión, pero sin que implique un acuerdo prohibido.

4. Relaciones verticales: Algunos resultados negativos en el mercado se pueden originar en integraciones verticales y otros acuerdos de tipo vertical entre las empresas. Este tipo de relaciones usualmente tienen efectos pro-competitivos y promueven la eficiencia, al facilitar la coordinación de acciones a lo largo de la cadena de suministro, proveyendo ahorros en costos y márgenes que frecuentemente son trasladados a los consumidores (además de otros posibles efectos pro-competitivos que han sido identificados por autoridades de competencia de varios países). En ocasiones, sin embargo, este tipo de acuerdos pueden impactar negativamente el proceso competitivo, particularmente cuando se convierten en una barrera para que proveedores tengan acceso a infraestructura esencial, a una base suficiente de clientes o a los productos e insumos que requieren. Algunas disposiciones de estos acuerdos podrían también generar otro tipo de efectos anticompetitivos, particularmente cuando se relacionan con precios u otras condiciones de intercambio de los productos, con ventas/compras exclusivas, ventas atadas u otros.

5. Respuestas débiles de consumidores: Al ser la competencia el mecanismo por medio del cual los agentes económicos buscan la preferencia de los consumidores, la existencia de presión competitiva presume (y requiere) que estos reaccionen ante las distintas ofertas competitivas que se les presentan. En ocasiones, sin embargo, el comportamiento del consumidor no sigue estos patrones deseados de conducta. Esto suele ocurrir, principalmente, cuando existen barreras para que los consumidores accedan a información suficiente, cuando carecen de herramientas para comparar e identificar las mejores propuestas o cuando existen barreras para cambiar de un proveedor a otro.

Una vez detectado el efecto o efectos anti-competitivos y sus causas, será posible identificar las fallas que se dan en el mercado y proponer soluciones. Es decir, plantear una intervención adecuada en el mercado.

Etapa #8: Selección de resultados, informes y divulgación

Una vez analizada la información, la SUTEL podrá confirmar o descartar la hipótesis formulada. Es decir, concluir si se detectaron o no problemas en el funcionamiento y la competencia en el mercado. Con base en estas conclusiones podrá, de ser necesario, proponer posibles soluciones según el tipo de problema identificado. De previo a la emisión de sus conclusiones finales, la SUTEL podrá consultar con los interesados sus hallazgos con el fin de obtener sus impresiones y considerarlas al momento de emitir el informe final.

El objetivo de esta etapa es asegurar que los resultados sean correctos y que ningún elemento haya sido pasado por alto en el análisis. Además, cuando el resultado de un estudio de mercado involucra la formulación de recomendaciones, socializarlas con los posibles interesados que tendrán que implementarlas y con quienes se beneficiarán de las mismas, permite que se promueva su aceptación y apoyo entre los interesados (SUTEL, 2017).

Posibles recomendaciones

El estudio de mercado podría concluir que el mercado está funcionando satisfactoriamente o bien detectar problemas en su funcionamiento. En este último caso, el estudio podría servir como un preámbulo o precursor de acciones de aplicación de la Ley (*enforcement*) o como una herramienta de abogacía (OCDE, 2015). Dependiendo de los hallazgos y observaciones que se realicen, se podrían generar una o más de las siguientes respuestas (OECD, 2018):

Situación detectada	Propuesta
Barreras legales o regulatorias a la competencia.	Identificar regulaciones que requieren ser reformadas y elaborar recomendaciones o propuestas de reforma. Iniciar acciones para promover cultura de competencia entre autoridades políticas y cambios en sus prácticas usuales.
Problemas de estructura de mercado.	Identificar los problemas estructurales que puedan afectar la competencia en el mercado y sus causas, para abordarlos de la mejor forma posible y sugerir medidas correctivas.
Posibles conductas anticompetitivas.	Detectar indicios ¹¹ de posibles prácticas monopolísticas y, cuando proceda, recomendar el inicio de investigaciones o bien la denuncia de estas ante la autoridad competente.
Incumplimiento de otras regulaciones.	Detectar posibles incumplimientos regulatorios, tales como infracción a las normas que protegen al consumidor, incumplimiento de estándares técnicos, etc. Si estas conductas están dentro de las competencias de la SUTEL, recomendar el inicio de las acciones correspondientes, en caso contrario, denunciar ante la autoridad competente.
Posibles fallas en otros mercados distintos.	Abrir un nuevo estudio de mercado (FNE, 2017).
No se detectan problemas.	Difundir información y aclarar conceptos sobre el funcionamiento del mercado.

¹¹ Por medio de un estudio de mercado no es posible concluir con certeza la realización de prácticas anticompetitivas que estén prohibidas por ley. Para ello, se debe seguir un proceso sancionatorio según lo exige el Capítulo I, Título III de la Ley 9736, cumpliendo con todas las garantías del debido proceso. Los documentos, información y conclusiones de un estudio de mercado sobre el particular serán solamente indicios de la posible realización de la práctica.

Al elaborar las recomendaciones se deben tener en cuenta los siguientes criterios (OCDE, 2015):

- Deben ser lo más exhaustivas posibles, de modo que todas las causas de los problemas de competencia sean atendidas.
- Deben ser efectivas, lo que implica que deben tener un impacto sobre el problema identificado dentro de un plazo limitado. Dado que se trata de recomendaciones no-vinculantes, es importante considerar no sólo su efectividad en términos de capacidad de tratar el problema, sino también la posibilidad de que sean aceptadas y aplicadas.
- Deben ser proporcionales, de ahí que no debieran producir desventajas o costos que sean desproporcionados a su objetivo y debieran ser lo menos onerosas, en el caso de que se pueda escoger entre varias opciones.

En algunos casos, a criterio de la SUTEL, podría ser conveniente y oportuno consultar con los interesados las posibles recomendaciones de previo a publicar los resultados del estudio, con el fin de confirmar su viabilidad práctica, evaluar los costos y beneficios esperados y evitar al máximo sus consecuencias no deseadas. En estos casos, se podría divulgar un informe preliminar, ya sea de forma directa con los posibles interesados o mediante un proceso de consulta pública, para obtener posibles insumos útiles sobre las conclusiones y recomendaciones preliminares del estudio que puedan ser consideradas de previo a la emisión de la versión final.

Contenido del informe

El informe del estudio de mercado obedecerá a sus particularidades y contenidos específicos; sin embargo, a modo de referencia general, es posible identificar una estructura común que ayudará a dar uniformidad, coherencia y continuidad a esta herramienta, así como facilitar su comprensión y la adopción de sus recomendaciones. La siguiente es una estructura básica de referencia (CNMC, 2013):

- **Resumen Ejecutivo:** Contiene los aspectos más relevantes del estudio, con la información necesaria para comprender el funcionamiento del mercado, su nivel de competencia, una descripción de las restricciones o barreras a la competencia observadas, las conclusiones y las principales recomendaciones.
- **Introducción:** Contiene una referencia a las motivaciones para realizar el estudio, sus antecedentes, así como la forma en que está organizado.
- **Caracterización jurídica y regulatoria del mercado:** Analiza las leyes y regulaciones que rigen el mercado que se analiza, incluyendo los cambios recientes que este pudo haber experimentado. El análisis de la regulación incluirá las restricciones a la competencia allí contenidas, las fallas de mercado que ameritan la intervención regulatoria y si existen alternativas menos restrictivas para alcanzar esos fines. También se analizará si la regulación aplicable es la idónea para regular ese mercado o si es recomendable la emisión de una regulación específica o nueva¹².
- **Caracterización económica del mercado:** Inicialmente se definirá el mercado relevante que se analiza, valorando las condiciones de la oferta y la demanda, mediciones asociadas a precios, grado de concentración, barreras de entrada, posibilidades reales para el ingreso de nuevos competidores en el corto plazo y demás elementos relevantes que permitan comprender la forma en que este funciona.

¹² Para este punto, se utilizarán como referencia los principios contenidos en la "Guía para la evaluación de la regulación desde la perspectiva de la competencia" de la SUTEL.

- **Análisis de condiciones de competencia en el mercado:** Se analizará la dinámica competitiva y las restricciones técnicas, naturales o regulatorias que lo limitan. Para ello, se hará especial énfasis en la presión competitiva que reciben los participantes en el mercado, ya sea de otros competidores, del poder compensatorio de la demanda, o de otros factores adicionales. Asimismo, se considerarán tanto los elementos estructurales del mercado como la conducta de sus participantes.
- **Conclusiones:** Se identifican los hallazgos del estudio, incluyendo las restricciones a la competencia que se derivan del análisis realizado. Todas las conclusiones se deben derivar de forma lógica de las secciones previas, que a su vez le servirán de justificación.
- **Recomendaciones:** Cuando se identifique restricciones a la competencia en el mercado, deberá emitir recomendaciones sobre la mejor forma de eliminarlas. Cada recomendación deberá identificar sus destinatarios y estar redactada de forma tal que estos puedan atenderlas dentro de sus competencias legales. En el caso de las recomendaciones dirigidas a actores del sector privado, se indicará que las mismas no son vinculantes, pero constituyen elementos a tomar en consideración al determinar su comportamiento futuro.
- **Bibliografía.**

El esquema anterior es solamente una referencia que servirá de base para estructurar los distintos estudios, sin perjuicio de que esta pueda ser ajustada y modificada según las necesidades específicas.

Divulgación

Los resultados del estudio serán divulgados por medio de la página web de la SUTEL, así como por los medios adicionales que considere pertinentes. Esto podría hacerse por medio de notas de prensa, artículos de opinión, comunicaciones directas, entrevistas, talleres, mesas redondas o actividades similares. Los medios de difusión del estudio se deberán elegir teniendo como objetivo que los contenidos del estudio alcancen a todos aquellos sujetos públicos o privados sobre los cuales la SUTEL pretende influir por medio de este instrumento (CNMC, 2013).

En todo caso, se difundirán solamente versiones públicas de los informes, resguardando de forma adecuada la información confidencial que conste en el expediente.

Acciones de seguimiento

Una vez publicados y difundidos los resultados del estudio, la SUTEL dará un seguimiento a las recomendaciones formuladas (de haberlas), cuyas acciones dependerán de la naturaleza de los resultados obtenidos.

Para ello, promoverá la implementación de las recomendaciones de diversas formas. Puede ayudar activamente a los interesados en la aplicación práctica de las recomendaciones. Cuando estos parezcan renuentes a aceptarlas, puede generar apoyo entre los interesados que se beneficiarían, para que estos participen del proceso de convencimiento sobre aquellos a quienes van dirigidas. Lo anterior, puede hacerse a través de talleres y reuniones específicas, en las que se explique por qué se emitieron las recomendaciones, qué es lo que intentan lograr y cuáles serían los beneficios y beneficiarios. También podrán desarrollar y poner en marcha

una estrategia de comunicación que posicione el tema y genere el apoyo del público y de los medios hacia la implementación de las recomendaciones, para efectos de que participen del proceso de convencimiento sobre los grupos a que están dirigidas para su debida aceptación o en su defecto, para explicar por qué no serían implementadas (SUTEL, 2017).

Cuando las recomendaciones estén dirigidas a entidades públicas, la Autoridad dará el seguimiento correspondiente para que estas las implementen, o bien expliquen y justifiquen a la SUTEL las razones para no hacerlo, conforme a los artículos 21 de la Ley 9736 y 28 de su Reglamento Ejecutivo.

Eta **p** **a** **#9: Posible evaluación ex post**

Cuando lo considere conveniente, mediante resolución fundamentada, la SUTEL seleccionará el estudio para seguimiento *ex post*. Esta evaluación podría ser importante para determinar sus efectos, así como realizar una valoración sobre el uso futuro de esta herramienta (CNMC, 2013), y posibles mejoras a la eficiencia del proceso y al impacto de futuros estudios (ICN, 2016).

En esos casos, y después de dar un margen razonable (mas no excesivo) de tiempo para que las recomendaciones sean implementadas y empiecen a surtir efectos, la SUTEL podrá llevar a cabo una evaluación para medir la eficacia del estudio y de las medidas recomendadas para eliminar el problema de competencia que afectaba el debido funcionamiento del mercado. Esta evaluación considerará (SUTEL, 2017):

- a. En qué medida se han implementado las recomendaciones y si no, cuál ha sido el impedimento (por ejemplo, la falta de voluntad por parte de los interesados o dificultades de implementación vinculadas al diseño de las recomendaciones); y
- b. El impacto que las recomendaciones han tenido en los mercados, estimando los beneficios y costos reales asociados a las recomendaciones y comparándolos con aquellos esperados cuando las recomendaciones fueron emitidas.

Este ejercicio puede ayudar a mejorar el diseño de estudios futuros, al probar la validez de los análisis realizados, la solidez de las conclusiones alcanzadas y la efectividad de las recomendaciones propuestas. Además, permite estimar los beneficios efectivos en los consumidores derivados del estudio y, por lo tanto, generar conciencia respecto al valor e importancia de los estudios de mercado y sus recomendaciones.

La selección de los estudios de mercado a evaluar de manera *ex post* se basará en una serie de criterios que incluyen: i) Una cantidad significativa de recursos comprometidos en el estudio; ii) si los temas o mercados son de relevancia estratégica para la SUTEL, y iii) la existencia de un marco para estimar el impacto de las intervenciones, con el fin de demostrar el valor añadido del trabajo realizado por la SUTEL.

Referencias

- CNMC. (2013). *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Metodología para la Elaboración de Estudios de Mercado de la CNMC. MET/DP/01/13.*
- Competition Commission. (2013). *Guidelines for market investigations: Their role, procedures, assessment and remedies.* Reino Unido. Obtenido de: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284390/cc3_revised.pdf
- FNE. (2017). *Fiscalía Nacional Económica. Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado.* Chile.
- ICN. (2009). *International Competition Network. ICN Advocacy Working Group. Market Studies Project Report.* Obtenido de: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/market-studies-report/>
- ICN. (2016). *International Competition Network. Guiding Principles for Market Studies.*
- ICN. (2016). *International Competition Network. Market Studies Good Practice Handbook.*
- Motta, M., & Peitz, M. (2020). *Intervention triggers and underlying theories of harm.* Bruselas: European Commission.
- OCDE. (2015). *Competencia y Estudios de Mercado en América Latina.*
- OCDE. (2015). *Competencia y Estudios de Mercado en América Latina. Los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú.*
- OCDE. (2021). *Organisation for Economic Co-operation and Development. Global Forum on Competition. Using Market Studies to Tackle Emerging Competition Issues.*
- OECD. (2018). *Market Studies Guide for Competition Authorities.* Obtenido de: <https://www.oecd.org/daf/competition/OECD-Market-Studies-Guide-for-Competition-Authorities-2018.pdf>
- SUTEL. (2017). *Superintendencia de Telecomunicaciones. Guía de Estudios de Mercado.*

