

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)4

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

10-Mar-2016

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

Sesión I: Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía

-- Documento de base elaborado por la Secretaría de la OCDE --

12-13 de abril 2016, Ciudad de México, México

Se hace circular el documento adjunto elaborado por la Secretaría de la OCDE como aportación para el debate en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 12 y 13 de abril 2016 en México.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no deberán atribuirse al BID, a la OCDE ni sus países miembros respectivos.

Contacto: Lynn ROBERTSON, Analista Principal de Políticas, División de Competencia de la OCDE
[Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03391728

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

DAF/COMP/LACF(2016)4
Unclassified

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



14º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia
12-13 de abril de 2016, Ciudad de México, México

Sesión I:

Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía

DOCUMENTO INFORMATIVO DE LA SECRETARÍA DE LA OCDE¹

Síntesis

Las innovaciones disruptivas son nuevos productos, procesos o modelos de negocio que redefinen un mercado y desplazan a las empresas incumbentes. Son diferentes a las innovaciones provenientes de la red de valor de un mercado («el contexto en el que una empresa compete y soluciona los problemas de los clientes» (Christensen y Rosenbloom, 1995), centradas en mejorar la calidad de un producto en el tramo superior de su gama. Las disrupciones suelen provenir de empresas pequeñas (incluso recién llegadas) que, sobre todo en el caso de las tecnologías móviles o de Internet, se expanden rápidamente a costa de los incumbentes. Si bien los teóricos no han llegado a un acuerdo sobre los mecanismos exactos a través de los que las innovaciones disruptivas influyen en los mercados o qué innovaciones recientes pueden clasificarse como disruptivas, sí está claro que las innovaciones que permite la tecnología continuarán provocando cambios estructurales en los mercados en años venideros.

La región de Latinoamérica y el Caribe no supone una excepción a esta tendencia; en los últimos años ha presenciado rápidos cambios en los mercados impulsados por innovaciones basadas en la web y los móviles. Entre ellos se encuentran los servicios ofrecidos por grandes actores de fuera de la región, como Uber y Airbnb, así como negocios locales de crecimiento rápido, como Cumplo y Easy Taxi. Varias innovaciones recientes en el sector de los servicios financieros se han orientado hacia segmentos poco atendidos de los mercados, como individuos sin cuentas bancarias, calificaciones de solvencia o tarjetas de pago, así como aquellos vinculados a remesas internacionales.

En este contexto, las autoridades de la competencia se enfrentan a dos desafíos de envergadura: aplicar las leyes de la competencia a mercados cuyo análisis puede resultar difícil debido a la innovación disruptiva y defender la competencia en un ambiente cargado de controversia. Las autoridades de la competencia pueden servirse tanto de enfoques nuevos como ya establecidos para garantizar que los consumidores de Latinoamérica y el Caribe se benefician de las innovaciones disruptivas y de los beneficios competitivos que conllevan.

¹ El presente documento ha sido redactado por James Mancini, analista de la División de Competencia de la OCDE.

TABLE OF CONTENTS

Síntesis	2
1. Introducción.....	4
2. Definición de innovación disruptiva.....	4
3. Innovaciones disruptivas recientes en Latinoamérica y el Caribe	5
3.1 La industria del taxi	6
3.2 Servicios financieros.....	6
3.3 Características en común	8
4. Implicaciones para las autoridades de la competencia	8
4.1 Desafíos de las innovaciones disruptivas para la aplicación de la ley de la competencia	9
4.2 Oportunidades de abogacía para las autoridades de la competencia en Latinoamérica y el Caribe.....	15
5. Conclusión	21
References	22

Tables

Table 1. Situación de Uber en Latinoamérica y el Caribe	16
---	----

Boxes

Box 1. Lista básica para investigar casos de regulación que interfieren con la disrupción.....	18
--	----

1. Introducción

1. El término «innovación disruptiva» se viene aplicando a una amplia gama de nuevas apariciones en el mercado, desde el desarrollo del consumo colaborativo hasta nuevos sabores de bebidas.² Aunque existe un debate sobre qué innovaciones recientes pueden calificarse de «disruptivas», está claro que la tecnología está permitiendo que nuevos modelos de negocio y servicios revolucionen mercados estancados hasta la fecha. El presente documento estudiará qué desafíos puede representar la innovación disruptiva para las autoridades de la competencia, principalmente las latinoamericanas y caribeñas, y las posibles respuestas que estas tienen a su disposición.

2. En primer lugar, el documento debatirá la teoría de la innovación disruptiva, destacando algunas características que las autoridades de la competencia podrán tener en cuenta al tratar de identificar disrupciones.

3. A continuación se describirán algunas innovaciones recientes en Latinoamérica y el Caribe, incluyendo algunos rasgos predominantes de distintas innovaciones disruptivas de la región. Estas innovaciones se centran en consumidores desatendidos de mercados regulados y se encuentran en fases iniciales, lo que significa que su potencial disruptivo aún es incierto.

4. Se procederá entonces a enumerar los desafíos a los que se enfrentan las autoridades de la competencia con respecto a la aplicación de la ley en mercados que o bien cambian rápidamente, tienen unos límites cada vez más difusos o son bilaterales. Estas cuestiones pueden abordarse manteniendo en primer plano los principios fundamentales que hay detrás de los enfoques ya establecidos sobre temas de competencia. Es más, es evidente que muchas dificultades relativas a la competencia en sectores con innovaciones disruptivas pueden resolverse como siempre se ha hecho. En otras palabras, los problemas típicos de la competencia seguirán surgiendo en mercados con disrupción, incluyendo abusos de empresas incumbentes para evitar que los disruptores accedan al mercado, adquisiciones anticompetitivas de disruptores por parte de las mismas y quejas relativas al dominio de nuevos actores disruptivos.

5. Por último, se debatirán las oportunidades para la abogacía de las autoridades de la competencia en mercados con disrupciones reales o potenciales. Estas oportunidades incluyen iniciativas tradicionales, como la realización de estudios de mercado y la formulación de comentarios sobre cambios regulatorios. Pero pueden considerarse asimismo nuevos enfoques, incluyendo iniciativas tempranas para identificar problemas competitivos en mercados con disrupción o la asunción de un papel proactivo por parte de las autoridades de la competencia que promueva la cooperación entre disruptores y reguladores del sector.

6. Así, existen múltiples consideraciones que las autoridades de la competencia deberán tener en cuenta cuando las innovaciones hagan surgir desafíos inéditos. Aunque las cuestiones descritas a continuación no tienen respuestas sencillas, sin duda existen oportunidades significativas para que las autoridades de la competencia desempeñen una labor eficaz en mercados con disrupción, asegurando así que los consumidores de Latinoamérica y el Caribe se benefician de las innovaciones disruptivas y los beneficios competitivos que conllevan.

2. Definición de innovación disruptiva

7. Las innovaciones disruptivas son nuevos productos, procesos o modelos de negocio que redefinen un mercado y desplazan a las empresas incumbentes. Clayton Christensen, creador del término «innovación disruptiva», describe el impacto de estas innovaciones en función de la red de valor de un mercado, definida como «el contexto en el que una empresa compite y soluciona los problemas de los clientes» [Christensen y Rosenbloom, 1995]). Como señalaron De Streel y Larouche (2015: 2-3):

² <https://www.fb101.com/2014/08/its-not-wine-its-not-beer-new-trend-shakes-up-beverage-industry/>.

“[Los términos] incremental y disruptivo no se refieren al progreso tecnológico, sino a la relación entre la innovación y la red de valor que la rodea: una innovación incremental ocurre dentro de la red de valor, mientras que una innovación disruptiva proviene del exterior de la red de valor y la desplaza. Según Christensen, dentro de la red de valor las empresas incumbentes suelen mejorar constantemente sus productos con el fin de llevar al mercado hacia gamas altas. Esto deja la puerta abierta para que accedan otras empresas provenientes de mercados colindantes y empiecen a ofrecer productos de gama baja que cubran los requisitos básicos de la red de valor y ofrezcan valor añadido (fuera de la red de valor). Si estas nuevas empresas logran afianzarse en el tramo inferior del mercado, la red de valor se redefinirá según sus propios términos y remplazarán a las empresas incumbentes. Este es el motivo por el que, de acuerdo con Christensen, incluso empresas de éxito que invierten en innovación y se mantienen dinámicas pueden ser desplazadas por la innovación disruptiva. La innovación disruptiva proviene del punto ciego de las empresas incumbentes».

8. Existen ciertas discrepancias sobre la aplicación exacta del término. Hay quien ha cuestionado la aplicabilidad del modelo a recientes innovaciones del mercado, particularmente el hecho de que estas se orienten inicialmente a su extremo inferior, el que los incumbentes fracasen debido a concentrar sus esfuerzos en su extremo superior y la aplicación del modelo a innovaciones recientes como el iPhone (Lepore, 2014; Gans, 2015, Thompson, 2013). Por su parte, Christensen ha discrepado con calificación de varias innovaciones recientes como disruptivas, aseverando que no puede decirse que Uber ofrezca un servicio de calidad inferior al de los taxis, y que por lo tanto no es disruptiva (Christensen et al, 2015). Sin embargo, a pesar de las controversias terminológicas y la aplicación predictiva del modelo, es obvio que están ocurriendo innovaciones significativas que no podrán considerarse disruptivas según ciertas definiciones, pero que provienen del exterior de redes de valor preexistentes y están teniendo un impacto notable en los mercados.

9. Para aclarar la aplicación del término desde el punto de vista de las autoridades de la competencia, el Secretariado de la OCDE (2015) ha señalado que los mercados más vulnerables a la innovación disruptiva son aquellos con (i) marcados efectos de red, que podrían promover cambios significativos en las cuotas de mercado tras la introducción de productos o servicios disruptivos y, en algunos casos (ii) regulaciones estrictas, que podrían limitar la capacidad de innovación de incumbentes y la intensidad competitiva, dando la oportunidad a nuevos actores de alterar el mercado funcionando fuera de los marcos regulatorios existentes. Aunque las empresas disruptivas suelen ser actores nuevos y pequeños, también puede tratarse de empresas sólidas que acceden a nuevos mercados o de incumbentes que provocan disrupciones en un sector en el que ya están presentes (afectando así a su propio negocio). Los disruptores, sobre todo los que ofrecen servicios a través de internet, suelen aprovechar economías de escala que permiten un crecimiento exponencial de su clientela. Además, el modelo de negocio de numerosos disruptores parece pivotar sobre la eliminación de intermediarios u otras ineficiencias del mercado, reconfigurando su esencia para evitar ciertos costes.

10. En la siguiente sección se resumirán algunas innovaciones recientes ocurridas en Latinoamérica y el Caribe, analizándolas en el contexto de las características atribuidas a una innovación disruptiva ya mencionadas.

3. Innovaciones disruptivas recientes en Latinoamérica y el Caribe

11. La región de Latinoamérica y el Caribe ha experimentado una transformación del mercado impulsada por innovaciones basadas en la web y los móviles. Estas innovaciones están siendo introducidas tanto por grandes actores extranjeros (como Uber y Airbnb) como por negocios locales en diversos sectores de la economía. A continuación presentaremos dos sectores que muestran las características de los

mercados vulnerables a la innovación disruptiva (concretamente, la existencia del efectos de red y regulaciones del sector): los taxis y los servicios financieros.

3.1 *La industria del taxi*

12. En el sector del transporte, las aplicaciones para llamar taxis se han expandido rápidamente por la región. Además de los precios y la comodidad, las aplicaciones de taxis se presentan como una alternativa más segura que los taxis convencionales, lo que puede contribuir a su crecimiento en la región (Gray et al, 2015).

13. Actualmente, Uber está activo en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, México, Panamá, Perú y Uruguay.³ Pero no es la única: existe una sustancial competencia emergente en Latinoamérica y el Caribe, y en algunos casos las aplicaciones desarrolladas a nivel local han evitado el acceso de Uber al mercado, obteniendo así una cuota de mercado importante. En Lima (Perú), los consumidores cuentan con diez aplicaciones para pedir taxis o compartir vehículos (Kraul y Bevins, 2015). En Colombia, la local Tappsi acapara actualmente el 90% de la cuota de mercado de las aplicaciones de taxis del país. Es más, en este segmento del mercado aún hay mucho margen de crecimiento, puesto que las aplicaciones de taxis solo cuentan con una penetración del 15% entre los usuarios de taxis (Keane, 2016). Tappsi ha anunciado recientemente su fusión con Easy taxi, otro servicio de taxis de Brasil, con la intención manifiesta de expandir su mercado y aprovechar las economías de escala. Actualmente, Easy Taxi es mayor que Uber en varios mercados, con 50.000 viajes al día en Lima y 10.000 en Santiago; afirma además cumplir con todas las regulaciones locales, al contrario que Uber (Keane, 2016). Cabify, una empresa española, también ha recaudado fondos recientemente para expandir su plataforma a Chile, Colombia, México y Perú y para acceder al mercado en varios países más (Wade, 2015). Se diferencia de Uber en que solo funciona donde los conductores pueden obtener la licencia de taxi (Schoon, 2015).

3.2 *Servicios financieros*

14. Recientemente se han desarrollado varias innovaciones en el sector de los servicios financieros para responder a las necesidades particulares de los consumidores de la región, incluyendo grandes segmentos de la población con ingresos bajos que aún deben descubrir los beneficios de innovaciones recientes en los servicios financieros ofrecidos en otros lugares. Estas innovaciones se orientan hacia segmentos algo desatendidos de los mercados, como los individuos sin cuentas bancarias, las calificaciones de solvencia o las tarjetas de pago.

15. Por ejemplo, los consumidores sin acceso a una cuenta bancaria carecen de un método práctico para transferir dinero y son incapaces de hacer compras electrónicas mediante transacciones *online*, por ejemplo. Telerecargas⁴ ofrece servicios de gestión del dinero en efectivo a la gran población que carece de cuenta bancaria en Argentina, la cual lleva a cabo sus transacciones principalmente en efectivo. Disfruta de una gran red de agentes distribuidos para facilitar transacciones comunes, como recargas para teléfonos móviles o pago de servicios básicos. Aunque esta oferta no es única ni disruptiva en su formato actual, Arabehty (2012) ha señalado que Telerecargas y otras empresas similares podrían estar intentando crear una base de clientes aprovechando la gran red argentina de agentes de recarga de móvil tradicionales para expandirse hacia servicios financieros más disruptivos, como los préstamos.

³ Uber, Cities, <https://www.uber.com/cities>.

⁴ <http://www.telerecargas.com.ar/>.

16. En los últimos años han surgido varias innovaciones para atender a consumidores sin acceso al sistema financiero, aprovechando el uso generalizado de teléfonos móviles en Latinoamérica y el Caribe. En Brasil, Moneyclip⁵ permite a los usuarios sin cuentas bancarias acceder a los servicios de transferencia electrónica y a los de las tarjetas de crédito y débito. El sistema permite efectuar depósitos de efectivo a través de lo que denomina «bancos comunitarios» (y de bancos tradicionales, u *online* a través de tarjetas de crédito), y se comercializa como una herramienta de pago de facturas y transferencias de dinero a amigos y familia. Además, la aplicación móvil de Moneyclip ofrece descuentos en ciertas tiendas y asistencia con los presupuestos. El Banco Central de Brasil ha observado que la banca móvil ha crecido rápidamente en el país (Banco Central do Brasil, 2014), debido sin duda a servicios como este. Movilway⁶ ofrece servicios similares, pero permite a los consumidores hacer transacciones por SMS con teléfonos sencillos en lugar de smartphones, producto al que no todos los consumidores tienen acceso (Heim, 2012; Díaz, 2012).

17. El mercado de remesas internacionales también comienza a mostrar signos de disrupción, lo que no resulta sorprendente, dadas las comisiones relativamente altas que se cobran en estas transacciones y la importancia de las remesas en tantas economías latinoamericanas y caribeñas. Transferwise⁷ ofrece transferencias de dinero *online* entre las principales divisas, incluyendo el real brasileño y el peso mexicano. Las tarifas de Transferwise y los márgenes en el tipo de cambio son notablemente inferiores a los de los proveedores tradicionales del servicio debido a su innovador modelo de negocio, que funciona con cuentas bancarias en todas las divisas con las que opera. Regalii, una empresa estadounidense, ofrece un servicio de remesas para transferir fondos hacia Latinoamérica y el Caribe. El servicio viene a remplazar a los servicios de remesas tradicionales (ej. Western Union) con tarjetas regalo que los beneficiarios reciben a través de SMS (Heim, 2012).⁸ Basándose en estudios sobre el uso probable de las remesas, Regalii trabajó recientemente con proveedores de servicios básicos en Latinoamérica y el Caribe para permitir que los expatriados pagaran directamente sus facturas, al tiempo que se notificaba la factura al beneficiario del pago a través de SMS (Cutler, 2015).

18. Además de ofrecer servicios de pago, las innovaciones recientes de Latinoamérica y el Caribe también están dando acceso a préstamos a aquellos que tradicionalmente habían sido apartados de este mercado, incluyendo a quienes no tenían acceso a los servicios de agencias de crédito. Lenddo⁹, con sede en Nueva York y oficinas en Colombia y México, obtiene calificaciones crediticias mediante referencias de fuentes de información alternativas, a la vez que ofrece préstamos a los consumidores. De modo similar, Kreditech, una empresa alemana, utiliza macrodatos (*big data*) para obtener nuevas fuentes de información sobre la solvencia de quienes quedan al margen de los bancos (Wilson, 2014). Cumplo¹⁰ es una plataforma chilena de préstamos entre pares que da acceso a pequeños créditos a sus usuarios. Los consumidores con rentas bajas que suelen utilizar estos préstamos pagan unos intereses considerablemente inferiores a los que ofrecen los bancos tradicionales; unos intereses que por el momento mantienen a estos consumidores fuera del mercado de los préstamos (The Economist, 2012; Heim, 2012). Las ofertas de paneles solares de pago por uso en la región también ofrecen financiación a los consumidores de rentas bajas, que en general no podrían permitirse la energía solar debido a los elevados costes por adelantado, y a pesar del beneficio de los bajos costes operativos (Kumar y Winiecki, 2014; MIF, 2014).

⁵ <http://www.moneyclip.com.br/palmas/>.

⁶ <http://www.movilway.com/>.

⁷ <https://transferwise.com/>.

⁸ <https://www.regalii.com/>.

⁹ <http://www.lenddo.com/>.

¹⁰ <http://cumplo.cl/>.

3.3 *Características en común*

19. Merece la pena volver un instante sobre la definición de innovación disruptiva mencionada anteriormente para evaluar dónde encajan estas innovaciones. En primer lugar, tanto los servicios de viajes compartidos como los financieros se basan en considerables efectos de red y economías de escala. La mayoría funcionan con tecnologías web y móviles muy escalables, y muchas de ellas se benefician del crecimiento de la clientela de determinado servicio. Por ejemplo, cuantos más usuarios se den de alta en Telerecargas o Movilway, más comerciantes desearán aceptar pagos con estos métodos, con lo que el aumentará el valor del servicio para los consumidores.

20. Es más, algunos de estos servicios se orientan hacia el tramo inferior de los mercados y podrían, al menos inicialmente, dar la impresión a los consumidores actuales de ser inferiores, de acuerdo con el modelo de Christensen. Para un consumidor acomodado de una gran ciudad, la idea de recibir una tarjeta regalo por SMS en un móvil sin acceso a internet no será de interés. Del mismo modo, los consumidores que ya pueden acceder a grandes préstamos con intereses más bajos no verán atractivos los pequeños préstamos de Cumplo. Sin embargo, una vez que se consolide la base de usuarios gracias a los efectos de red y las economías de escala, es posible que los limitados servicios financieros descritos anteriormente se adapten a las necesidades de otros segmentos del mercado.

21. Una vez más, cabe señalar que los teóricos tienen opiniones dispares sobre los mecanismos a través de los que las innovaciones disruptivas afectan a los mercados. Como hemos comentado, los servicios de taxi no se adaptan a la teoría de que las disrupciones provienen del segmento inferior del mercado, pudiendo repercutir en el mercado y evolucionar en distintas direcciones. Aunque este debate pueda parecer académico, podría tener considerables implicaciones para las autoridades de la competencia. Al obviar las características generales ya descritas, las autoridades corren el riesgo de toparse con ciertos escollos en sus análisis (por ejemplo, una definición incorrecta de los mercados) o pasar por alto una adquisición anticompetitiva de disruptores por parte de los incumbentes. En las siguientes secciones se detallarán estos riesgos y se debatirá el papel de la abogacía y los estudios de mercado como herramientas para evitarlos.

4. **Implicaciones para las autoridades de la competencia**

22. Existen numerosas innovaciones que son disruptivas o tienen el potencial de serlo en numerosos mercados de Latinoamérica y el Caribe. Junto a estas innovaciones aparecen nuevos actores en el mercado que intensifican la competencia en el mercado, lo que hace esperar beneficios a nivel de productividad, bienestar del consumidor y crecimiento económico. En este contexto, ¿deben intervenir las autoridades de la competencia? La respuesta es un «sí» con matices: experiencias previas demuestran que hay una serie de razones por las que las autoridades podrían tener que intervenir.

23. Para empezar, las innovaciones disruptivas provocan una respuesta en los mercados a los que afectan. Los incumbentes pueden intentar modernizarse o adoptar algunas de las cualidades de los competidores disruptivos. Este resultado refleja los beneficios competitivos que puede brindar la innovación. Por ejemplo, en Sao Paulo, los taxistas tradicionales han desarrollado reglas para la aceptación de pagos con tarjeta de crédito, aplicaciones para solicitar un taxi y códigos de vestimenta. Estos cambios son parte de un claro intento de reducir las diferencias entre la experiencia del consumidor de Uber y de taxis tradicionales (Época Negócios, 2016). Las respuestas de los incumbentes podrían no favorecer la competencia en todos los casos. Así, las autoridades de la competencia podrían verse en dificultades para aplicar la ley si se hace necesario que las herramientas de la competencia reflejen la realidad de mercados con disrupciones. En esos casos será necesario comprender los principios económicos de esas herramientas, y no aplicar reglas generales de manera estricta. En otros casos, es posible que las autoridades tengan que sortear complejos problemas en mercados digitales para darse cuenta de que se enfrentan a infracciones comunes de la ley. Por

ejemplo, los parámetros exactos de una prueba para detectar precios predatorios podrán variar, pero los principios subyacentes de estos casos siempre son los mismos.

24. Además, podría haber riesgos para la competencia si la disrupción ocurriera en un mercado regulado (como es el caso de las recientes innovaciones ya mencionadas) y los incumbentes exigieran a reguladores y responsables políticos que aplicasen a los disruptores las regulaciones creadas para modelos de negocio tradicionales (o las ampliaran). En algunos casos, la principal propuesta de valor de los disruptores podría ser precisamente evitar esas regulaciones tradicionales. De esta manera, sería preciso equilibrar la protección de los consumidores y el fomento de la competencia en nuevos tipos de mercado, pudiendo hacerse necesario que las autoridades de la competencia definieran claramente los beneficios de la competencia ante los reguladores del sector y la sociedad en general.

25. En esta sección se profundizará en los desafíos y oportunidades a los que se enfrentan las autoridades de la competencia frente a las posibles respuestas de incumbentes y reguladores a las innovaciones disruptivas. Recurriremos a la experiencia de las autoridades de la competencia, sobre todo latinoamericanas, para dar una idea de lo que pueden encontrarse las autoridades en mercados con disrupciones en el futuro.

4.1 *Desafíos de las innovaciones disruptivas para la aplicación de la ley de la competencia*

26. El rápido ritmo al que cambian los mercados latinoamericanos y caribeños presenta desafíos para las autoridades de la competencia, como aplicar cuidadosamente herramientas de definición del mercado a mercados muy cambiantes, lidiar con los problemas de los posibles, y cada vez más frecuentes, mercados bilaterales y garantizar que los problemas tradicionales de la competencia se atajan en mercados con disrupción. Más concretamente, el ritmo al que cambian los mercados y los difusos límites entre ellos suponen que las estrictas reglas generales de la definición de mercados serán inapropiadas. Los mercados bilaterales deben reconocerse, en vez de limitarse a tratarlos por defecto como dos mercados diferentes. Por último, deben mantenerse las actividades tradicionales de aplicación de la ley en lo que se refiere a la supervisión del comportamiento de los incumbentes ante el acceso a los mercados de disruptores o la adquisición de los mismos. A continuación debatiremos cada una de estas cuestiones.

4.1.1 *Implicaciones de las rápidas innovaciones sobre la definición del mercado*

27. La definición de los mercados que atraviesan procesos disruptivos causados por innovaciones basadas en la tecnología presenta numerosos desafíos para las autoridades de la competencia. En primer lugar, los mercados de productos y los modelos de negocio cambian rápidamente, y predecir la evolución de las tecnologías, la oferta de productos y las preferencias de los consumidores es una labor sumamente complicada. Es probable que muchos observadores (incluyendo las autoridades de la competencia) del mercado de sistemas de navegación por GPS quedaran desconcertados ante la velocidad a la que el mercado fue desbaratado por las aplicaciones de navegación de los *smartphones*. Downes y Nunes (2013) observaron que «los usuarios hicieron el cambio en cuestión de semanas» en un estudio que denominaron «Disrupción Big-Bang». Estas rápidas transiciones ponen a prueba la capacidad de las autoridades de la competencia para anticiparse al futuro de la competencia en un mercado y responder a los acontecimientos con prontitud.

28. Además del aumento de la velocidad a la que cambian los mercados, los límites entre ellos son cada vez más difusos. El desarrollo de la informática en la nube y las plataformas *online* permiten a las ofertas de servicios expandirse fácilmente, y las innovaciones disruptivas pueden acceder fácilmente a mercados vírgenes hasta la fecha (en otras palabras, el coste de acceso y expansión es bajo). Por ejemplo, las plataformas de pago como Telerecargas podrían acceder a los mercados de préstamos para los consumidores de rentas bajas. Nuevamente, este hecho dificulta la tarea de definir los mercados para las autoridades. Es bien sabido que Clayton Christensen, desarrollador del modelo de innovación disruptiva,

vaticinó que el iPhone no sería disruptivo en el sector de los teléfonos móviles cuando apareció. Más tarde reconocería que su error podía atribuirse a la dificultad de definir un mercado con fronteras poco reconocibles, aduciendo que no había percibido el potencial disruptivo del iPhone en el mercado de los ordenadores portátiles (Bennett, 2014).

29. Estas dos tendencias significan que una aplicación estricta de reglas generales (o parámetros legales estándar sobre la competencia) para la definición de los mercados puede fallar. Es decir, un enfoque inflexible podría llevar a las autoridades a establecer una definición de mercado demasiado limitada y a pasar por alto las presiones competitivas provenientes de distintos productos con funciones similares. Como resultado, las autoridades podrían emprender acciones en mercados cuya presión competitiva fuera efectivamente significativa. Anticiparse a un desarrollo de nuevos productos que termine por no ocurrir para evitar una definición limitada de los mercados podría tener el resultado opuesto: una definición del mercado demasiado amplia en la que las presiones competitivas sean menores de lo previsto.

30. Esto no significa que las leyes actuales de la competencia y sus fundamentos no sean relevantes a la hora de definir mercados con disrupciones. Según recientes declaraciones Stephen Weissman, subdirector del Buró de Competencia de la FTC: «Podría resultar tentador pensar que unas leyes centenarias no sirvan para mercados dinámicos que cambian a gran velocidad. Sin embargo... Las leyes antimonopolio han resistido al paso del tiempo porque tienen un enfoque analítico sólido y basado en hechos que se adapta a contextos cambiantes y nuevas nociones económicas» (Weissman, 2015). Graef (2015b) está de acuerdo en que algunos enfoques mantienen su vigencia para las autoridades de la competencia, incluso cuando se abordan problemas en mercados *online* sumamente cambiantes. Para ello, las autoridades no deberían olvidar los objetivos de las herramientas establecidas, como las pruebas SSNIP y el énfasis sobre la sustituibilidad, al tiempo que identifican los rasgos únicos de los casos de innovación disruptiva. Una evaluación exhaustiva basada en principios de los datos de un caso puede servir para evaluar si existe «alguna evolución acechando al mercado que cause incertidumbre sobre la competencia en el futuro» (Weissman, 2015).

31. Varios trabajos recientes han propuesto métodos para abordar estos desafíos. En un estudio realizado para el Parlamento Europeo, Van Gorp y Batura (2015) proponen centrarse en los modelos de negocio de las empresas en lugar de en las percepciones de los consumidores sobre la sustituibilidad de los productos. Sostienen que con tal enfoque, basado en un entendimiento de cómo las empresas logran sus beneficios, se calibraría a la competencia en función de la posible amenaza que supusiera para sus beneficios, en lugar de como un producto sustitutivo directo en la opinión de los consumidores. Este enfoque tiene la ventaja de reconocer el potencial de las innovaciones de ser disruptivas para el flujo de ingresos de los incumbentes a través de distintas ofertas que cubran necesidades de los consumidores similares, pero no necesariamente idénticas. Los autores defienden que este enfoque podría, por ejemplo, llevar a las autoridades a evaluar conjuntamente a WhatsApp y Facebook, independientemente de que los consumidores creen que ofrecen servicios iguales o distintos, ya que ambos son capaces de repercutir sobre el beneficio del otro. Los posibles riesgos de este enfoque incluyen la confianza en la opinión de las empresas, en lugar de en datos empíricos o las opiniones del consumidor, y la dificultad de entender los modelos de negocio de disruptores que aún se están desarrollando.

32. Graef (2015b) opina que un enfoque restrictivo en la definición de un mercado, basado en las características de los productos, estará ignorando el potencial de las innovaciones disruptivas de aumentar la competencia en un mercado. Por ello, Graef opta por que las autoridades de la competencia «establezcan una definición amplia de los mercados y les asignen unos límites menos estrictos». Aunque esto podría llevar a que fueran menos las empresas dominantes, Graef señala el ejemplo de Microsoft, a quien la Comisión Europea exigió que permitiera a sus competidores acceder a su tecnología, pero que sufrió la disrupción de proveedores basados en la nube como Google, que no contaba con esa tecnología (aunque el dominio constante de Microsoft en algunos segmentos del mercado podría hacer dudar de este argumento).

Graefs hace hincapié en la importancia de la innovación disruptiva relativa a las innovaciones dentro de mercados definidos y, en los casos de dominio, a la calibración de posibles competidores en función de las cuotas de mercado para determinar si existen conductas anticompetitivas.

33. En el caso de servicios basados en internet, Evans y Mariscal (2013) opinan que las autoridades de la competencia pueden adaptarse a las difusas fronteras y los rápidos cambios de los servicios *online*, reconociendo que las páginas web compiten entre sí por la preciada atención de los usuarios. Así, limitarse al particular mercado de las redes sociales y los nuevos sitios web, por ejemplo, podría llevar a las autoridades a malinterpretar las bases del poder de mercado. Esto podría servir para entender el nivel de competencia entre quienes «rivalizan por la atención» y ofrecen distintos productos o servicios.

34. También se requerirá que las autoridades de la competencia reflejen las características únicas de sus mercados cuando procedan a su definición. Los límites de un sector en una economía desarrollada podrían ser distintos a los de economías emergentes. Por ejemplo, Oğus et al (2015) han argumentado que el internet móvil podría ser un sustituto del servicio de banda ancha en algunos países (suele ser el caso de economías emergentes, más que el de las desarrolladas).

35. Numerosos casos y estudios han contemplado una evaluación de la competencia basada en la innovación (en lugar de precio o calidad) como método para evaluar con más precisión la presión competitiva en mercados fluidos y altamente cambiantes. Según este enfoque, la presión competitiva puede evaluarse en función de una potencial entrada de competidores con acceso a los suficientes recursos innovadores, y no de la participación en un mercado de productos. Kern (2014) trata un método de hacerlo, el enfoque de los mercados de la innovación, que cuenta con la ventaja de considerar esta dimensión de la competencia, pero cuya aplicación conlleva considerables desafíos prácticos. Por ejemplo, el secretismo de empresas que no desearan que se conociera sus esfuerzos en I+D podría dificultar mucho la identificación de posibles competidores innovadores. Kern también apunta a las actuales lagunas teóricas relativas a la conexión exacta entre innovación y competencia de mercado, y solicita más investigaciones antes de que las autoridades de la competencia se encomienden únicamente al enfoque de los mercados de innovación. Sin embargo, centrarse en la competencia a través del I+D se ha empleado con éxito en el pasado en numerosas ocasiones (sirve de ejemplo la decisión de 2003 de la Comisión de la Competencia británica sobre una adquisición de Carl Zeiss Jena GmbH en el sector de los microscopios).

4.1.2 Mercados bilaterales

36. La cuestión de los mercados bilaterales también conlleva implicaciones significativas para el análisis empleado por las autoridades de la competencia para definir mercados y evaluar la competencia (como las pruebas SSNIP). Aunque estos mercados no son nuevos, la rápida expansión de plataformas disruptivas *online* como enclave para compradores y vendedores (incluyendo «economías colaborativas» como Airbnb, Uber y Easy Taxi) significa que las autoridades de la competencia podrían tener que lidiar con mayor frecuencia con la naturaleza única de los mercados bilaterales.

37. Los mercados bilaterales implican efectos de red indirectos para los usuarios de una plataforma. Sus clientes no se benefician directamente de un aumento en su número de usuarios, como en Airbnb. Sin embargo, se benefician indirectamente porque un aumento de sus usuarios animaría a más propietarios a incluir sus activos en la web (ver, por ejemplo, Haucap y Stühmeier, 2015). Podría establecerse una diferencia más basada entre los mercados bilaterales con y sin transacciones (Filistrucchi et al, 2010). En el primer caso existen unas transacciones claras y palpables entre los usuarios de ambos lados de la plataforma (compradores y vendedores), lo que permite a la plataforma cobrar por transacción (ej. Airbnb o eBay). En el caso de los mercados sin transacción, no se observa una transacción entre usuarios. Por ejemplo, cuando una empresa se anuncia en una página como Facebook o Google, no siempre es posible rastrear las compras hechas gracias al anuncio en la página web del usuario de los productos o servicios publicitarios.

38. En los casos de plataformas *online*, Filistrucchi et al (2013a) proponen que las autoridades de la competencia definan dos mercados para los mercados sin transacción en los que se reconozca su interacción, mientras que un solo mercado sería suficiente para los mercados con transacción. Aunque en un mercado de transacciones como el de Uber hay compradores y vendedores, Filistrucchi et al opinan que el servicio que presta la plataforma (concretamente, la capacidad de hacer transacciones en el mercado) es el mismo. Los servicios ofrecidos en un mercado sin transacciones como el de Google (es decir, a usuarios y anunciantes) no pueden agruparse del mismo modo; por ello, los autores opinan que cada uno debería considerarse por separado.

39. Además de identificar la bilateralidad de los mercados, las autoridades de la competencia deberían tener en cuenta la interacción dinámica entre ambos lados del mercado al evaluar las restricciones competitivas. Por ejemplo, las autoridades deberían reconocer que los aumentos de precio en los productos de plataformas de venta en línea podrían, al reducir sus listas, disminuir la demanda de los usuarios de la plataforma. Por lo tanto, ambos lados del mercado se verían afectados por un aumento de los precios en uno de ellos. Los métodos propuestos para ello incluyen ampliar el uso de encuestas a los clientes para entender sus posibles comportamientos ante una subida de los precios en un lado del mercado (Haucap y Stühmeier, 2015) o adoptar un enfoque de «modelo de negocio» que tenga en cuenta las restricciones competitivas sobre los beneficios e ingresos en lugar de limitarse a la demanda de los clientes (Van Gorpe and Botura, 2015).

40. Filistrucchi et al citan varios ejemplos de decisiones de autoridades de la competencia que pudieran haber obviado las restricciones competitivas vinculadas a una posible sustitución de los anunciantes. Por otra parte, algunos analistas han cuestionado la decisión de la Comisión Europea y la Comisión Federal de Comercio de EE. UU. de permitir la adquisición de DoubleClick por parte de Google, una plataforma *online* de entrega de publicidad. Estos analistas se han cuestionado si las autoridades de la competencia habían identificado la naturaleza bilateral del mercado en cuestión, y si ignoraban el impacto de la fusión sobre su competencia en el lado del mercado de la publicidad multiplataforma. Concretamente, algunos han indicado que las autoridades se centraron en el mercado de la publicidad de los buscadores y no tuvieron en cuenta los efectos de la adquisición de DoubleClick sobre la publicidad en otras plataformas como Youtube (Van Gorpe y Botura, 2015: 54).

41. Auer y Petit piden precaución a las autoridades de la competencia cuando apliquen la teoría de los mercados bilaterales a sus análisis. Indican que «en un mundo en el que las plataformas multimedia son cada vez más omnipresentes, la teoría de los mercados bilaterales ofrece un marco único para entender el funcionamiento de la competencia del mercado (Auer y Petit, 2015: 53), pero apuntan a varios desafíos asociados a la aplicación de la teoría. Estos desafíos actuales incluyen preguntas sobre la definición exacta de los mercados bilaterales (incluyendo si se requiere una negociación entre consumidores y proveedores en la propia plataforma) y la aplicación de pruebas SSNIP (si habría que aplicarlas a cada mercado por separado, y cómo asignar un hipotético aumento de los precios). Hay casos concretos en los que aún quedan preguntas económicas sin responder, como el tratamiento de las comisiones de las tarjetas de crédito y los intercambios, la fragmentación del mercado del software y las disposiciones sobre la distribución de libros electrónicos. Los autores indican que obviar a los mercados bilaterales puede causar problemas significativos en los análisis antimonopolio, pero un enfoque erróneo al respecto también podría causar complicaciones innecesarias en casos con efectos de red convencionales que podrían gestionarse como tales. Al hilo de esta última posibilidad, los autores señalan las posturas de las autoridades de la UE y EE. UU. ante alegaciones relativas a la conducta de Microsoft respecto al navegador Netscape (47):

«Los casos de Microsoft en Europa y EE. UU. atentan contra la aparición de los modelos fundamentales de los mercados bilaterales. A pesar de esto, las decisiones de la UE y EE. UU. siguen las líneas generales de las principales enseñanzas de la teoría, aunque se basaron en una teoría clásica de los efectos de red. Ambas decisiones consideraron que retener a los usuarios de un lado de la plataforma aumentaría la adopción de la misma por parte de los usuarios del otro lado. En otras palabras, en ambos se identificó acertadamente la presencia de externalidades entre grupos.»

4.1.3 *Adquisiciones de disruptores por parte de incumbentes*

42. Los incumbentes pueden reaccionar a la disrupción adquiriendo a los disruptores, eliminando la amenaza a sus negocios y negando a los consumidores el beneficio de la innovación y la competencia que hubiese aportado el disruptor. De Stree y Larouche (2015) describen las implicaciones de este tipo de transacciones cuando se aprueban fusiones. En primer lugar, la identificación de adquisiciones de disruptores por parte de los incumbentes puede ser un desafío, ya que los disruptores pueden encontrarse en sus inicios y no contar con una cuota de mercado significativa (o nada en absoluto). La alemana Monopolkommission (2015) ha abogado por el uso de una prueba del valor de las transacciones en las fusiones, que permite a las autoridades de la competencia recibir notificaciones cuando las transacciones se efectúan a múltiplos muy elevados de los ingresos, lo que podría revelar que se está pagando una prima para evitar la disrupción. Una vez que se recibe la notificación existen distintas acciones para evaluar las fusiones entre incumbentes y disruptores que, según Stree y Larouche, incluyen:

- El enfoque de Owings (2013) para identificar a los disruptores basado en las características expuestas por Christensen, incluyendo la oferta de un producto inferior a precios más bajos, lo que apartaría las ofertas de los incumbentes del mercado.
- Shelanski (2013) propone evaluar las «presiones a la baja de la innovación» resultantes de la transacción; y
- El método de Shapiro (2012), que evalúa (i) si la fusión reduce el acceso irrestricto al mercado y (ii) en ese caso, si existen sinergias o beneficios que el comprador puede apropiarse.

43. Además, de Stree y Larouche proponen que las autoridades de la competencia se mantengan alertas una vez aprobadas las transacciones. De esta manera podrían detectarse problemas en casos en los que, por ejemplo, incumpliendo lo declarado durante la transacción (o un decreto de consentimiento), el incumbente elimine el negocio del disruptor para proteger su propio negocio, en lugar de sacar partido al disruptor y mejorar su oferta de productos y, por extensión, el bienestar del consumidor (dejando el proyecto en dique seco). Inquietudes de este tipo han surgido respecto a la adquisición de Sun Microsystems por parte de Oracle, y concretamente sobre el tratamiento de MySQL, un software de base de datos para el que Oracle tiene productos en competencia (Wolpe, 2013). Aunque algunos sostienen que estas opiniones no están justificadas (Wolpe, 2014), el hecho es que se expresaran varios años después de que se anunciara la transacción confirma los desafíos a los que se enfrentan las autoridades de la competencia en sus labores de supervisión.

4.1.4 *Infracciones comunes de la ley en mercados con disrupción*

44. Las cuestiones descritas más arriba evidencian la necesidad de que las autoridades de la competencia evalúen cuidadosamente la aplicación de las herramientas de análisis a la hora de lidiar con ciertos aspectos de los mercados que atraviesan procesos de innovación disruptiva. Sin embargo, también queda claro que, en muchos otros casos, las infracciones de la ley de la competencia serán los de siempre, a pesar de ocurrir en mercados con disrupción. Las características específicas de cada caso podrán ser novedosas, y las quejas de los incumbentes en sectores con disrupción podrán ir en aumento, pero no se ha exigido a las autoridades de la competencia que emprendan una reestructuración profunda de su enfoque

sobre la cuestión. Por ejemplo, la Comisión de la Competencia India (CCI) se enfrentó a una denuncia del sector de los taxis de Calcuta en la que acusaba a Uber de una supuesta conducta anticompetitiva. La CCI emprendió el análisis del caso preguntando si, para empezar, Uber era dominante; en opinión de la Comisión, no lo era (Times of India, 2015). Al adoptar esta postura, la Comisión evitó realizar una larga revisión de los efectos sobre la competencia de la plataforma digital gracias a la teoría del perjuicio y la definición del mercado, probando así el uso de enfoques tradicionales en un mercado que atravesaba una rápida transformación.

45. A medida que las innovaciones disruptivas (incluyendo las descritas en la sección 3) se expanden y ganan consumidores, los incumbentes pueden reaccionar de muchas maneras distintas. Cada reacción conlleva implicaciones para las autoridades de la competencia que, en general, pueden aplicar leyes de la competencia mediante herramientas existentes, en lugar de recurrir a enfoques radicalmente distintos. En primer lugar, los incumbentes pueden optar por intentar innovar para competir con los disruptores recién llegados, o al menos tratar de emular ciertas características de la oferta o modelo de negocio disruptivo (como se aprecia en elementos de la respuesta de los taxis de Sao Paulo frente a Uber). Aunque adaptarse a los mercados con disrupción puede ser difícil para los incumbentes, una respuesta competitiva supone un resultado positivo desde el punto de vista de las autoridades de la competencia. En el caso de que los incumbentes no logren innovar con éxito, las autoridades de la competencia deberán velar por que los disruptores, ahora incumbentes, no incumplan las leyes de la competencia, controlando por ejemplo el acceso a servicios básicos (que podrían incluir datos) o levantando barreras de acceso al mercado contra nuevos disruptores.

46. Los incumbentes pueden mostrar otras conductas anticompetitivas en respuesta a la disrupción (ej. controlar el acceso a ciertos servicios básicos, exclusiones en el mercado ascendente o descendente). Estas conductas merecen el mismo trato que aplican las autoridades de la competencia normalmente. Por ejemplo, el CADE (2015) anunció en Brasil una investigación sobre el comportamiento anticompetitivo de empresas y sindicatos de taxistas, en un intento de bloquear el acceso al mercado de Uber. Puede que identificar estos problemas no sea siempre sencillo, ya que los disruptores podrían desconocer sus derecho a recurrir a la justicia cuando se enfrentan a comportamientos anticompetitivos. Por ello, las autoridades de la competencia podrían tener que profundizar su conocimiento sobre los mercados al borde de la disrupción mediante estudios de mercados y otras actividades proyectivas, como se expondrá más adelante en la sección 4.2. Estas actividades podrían consistir simplemente en preguntar a los disruptores cómo esperan que los incumbentes reaccionen a su presencia (y posible crecimiento) en el mercado, como propone Evans (2014).

47. Por último, los incumbentes se han servido (y cabe esperar que continúen haciéndolo) de la presencia de disruptores en el mercado para justificar fusiones entre sí, lo que tiene como consecuencia un aumento considerable de la concentración del mercado. Este enfoque se denomina a veces defensa «pero Amazon» o «pero Google», que refleja su uso predominante ante grandes disruptores, sobre todo del sector minorista. Por ejemplo, en el Reino Unido, la por entonces llamada Comisión de la Competencia (2008) aprobó una fusión del Grupo GAME plc y Game Station, a pesar de que representaba una concentración significativa del mercado de los juegos electrónicos con tiendas físicas. La Comisión aceptó la alegación de las partes de la fusión de que, a pesar del aumento en la concentración, tras la fusión sufrirían la notable competencia de los minoristas *online* y de las webs de subastas. Sin embargo, algunos mostraron su preocupación ante la decisión; al usarla en referencia a innovaciones que se encuentran en fases tempranas, tal defensa podría estar menos justificada y debería recibir la plena atención de las autoridades de la competencia. Al estudiar una fusión en el negocio de alquiler de trajes y esmóquines a medida, la FTC consideró que el mercado *online* aún no era significativo y se centró en la presencia de competidores con tienda física en su evaluación del impacto de la transacción (Feinstein et al, 2014).

48. En esta sección se revisan los problemas en la aplicación de la ley que pueden surgir con las posibles respuestas de los incumbentes antes la innovación disruptiva, así como posibles implicaciones anticompetitivas en el comportamiento de los disruptores. Aunque las autoridades deben ser conscientes de ciertos aspectos característicos de los casos que implican una innovación disruptiva, es obvio que los principios aplicados durante las acciones de aplicación de la ley no deberían cambiar. Existe otra respuesta a disposición de los incumbentes de ciertos mercados que analizaremos más adelante: solicitar la intervención de reguladores y responsables políticos.

4.2 Oportunidades de abogacía para las autoridades de la competencia en Latinoamérica y el Caribe

49. Muchas innovaciones disruptivas recientes se han desarrollado al margen de los marcos regulatorios de los mercados a los que afectan. De hecho, esquivar las regulaciones es la clave del modelo de negocio de algunos de los nuevos actores disruptivos, que buscan innovar en un mercado en el que las regulaciones favorecen el *statu quo*. Mientras los disruptores empiezan a hacerse con segmentos de mercados existentes, los incumbentes solicitan que las regulaciones se apliquen por igual, lo que podría tener considerables consecuencias sobre la capacidad de las innovaciones disruptivas de beneficiar a los consumidores. Así, los reguladores de cada sector se enfrentan al desafío de buscar el equilibrio entre la justicia, la protección del consumidor, la promoción de la competencia y cualquier otro objetivo que sus regulaciones pretendan alcanzar. Conforme tiene lugar este proceso, las autoridades de la competencia podrían desear hacer uso de los mecanismos de su abogacía para garantizar que la competencia y la innovación ocupan un lugar destacado en cualquier decisión. En esta sección se debatirán las oportunidades de las autoridades de la competencia para hacerlo, empezando por un estudio de respuestas recientes de reguladores y autoridades de la competencia ante innovaciones disruptivas en Latinoamérica y el Caribe.

4.2.1 Respuestas de reguladores y autoridades de la competencia ante innovaciones disruptivas recientes en la región

50. En los últimos años, los reguladores de Latinoamérica y el Caribe se han enfrentado a retos a la hora de responder ante innovaciones disruptivas. En general estas respuestas han ido desde no emitir respuesta alguna (por el momento) hasta esforzarse activamente por evitar que los disruptores operasen en el mercado.

51. Dado que suelen encontrarse en sus primeras etapas, varias de las innovaciones descritas en la sección 3 aún no han atraído una atención regulatoria significativa en Latinoamérica o el Caribe. Es el caso de algunas de las innovaciones financieras presentadas; concretamente Lenddo, Telerecargas, Movilway y Regalii. En Brasil, el gobierno y el banco central modificaron la legislación para permitir a bancos comunitarios operaciones como las promovidas por Moneyclip, recalando la importancia de mantener la integración de los sistemas de pago y evitando la creación de redes de pago desconectadas (Presidência da República, 2013; Banco Central do Brasil, 2013). Es más, Cumplo continúa funcionando en Chile, aunque señala que las regulaciones están frenando su crecimiento (Herrera, 2015). Cumplo fue objeto de dos quejas del regulador bancario chileno en 2012 en las que apuntaba que estaba creando un banco sin cumplir con las regulaciones, aunque, al parecer, el regulador no formalizó sus quejas (Economist, 2012; Cumplo, 2013).

52. Este patrón regional tiene una excepción notable: Uber. Uber ha levantado grandes polémicas y ha llamado la atención de los reguladores de todo el mundo. Los taxistas han exigido la aplicación de las regulaciones de los taxis (consultar, por ejemplo, Downs 2013) y se han enfrentado a Uber a través de los sindicatos de la región (Gray et al, 2015), calificando a Uber en muchos casos de competencia desleal (Alsema, 2015). Como muestra la siguiente tabla, las respuestas regulatorias han sido diversas, pero en general se han mostrado contrarias a que Uber continuara funcionando de la manera actual.

Table 1. Status of Uber in Latin America and the Caribbean

País en el que funciona Uber	Respuesta del regulador/gobierno	Respuesta de la autoridad de la competencia
Brasil	Sao Paulo ha anunciado regulaciones para admitir solo 5000 licencias en la categoría de «coches negros» (cuyas tarifas deben ser un 25% superiores a las de los taxis tradicionales), que podrán ser usadas por conductores de Uber. Uber señaló su intención de seguir funcionando sin modificaciones, y la ministra del Superior Tribunal de Justiça, Fátima Nancy Andrighi, ha declarado que solo el gobierno federal de Brasil tiene autoridad para prohibir servicios como los de Uber (Baroni, 2015). En mayo de 2015 se levantó la prohibición absoluta de operar en Sao Paulo contra Uber: un juez invalidó la decisión de otro juez de prohibir el servicio por infringir las leyes de la competencia (Mari, 2015). En octubre, otro tribunal también invalidó la prohibición contra Uber en Río de Janeiro (Folha de São Paulo, 2015).	El CADE, la autoridad de la competencia, comenzó a investigar a empresas de taxis y sindicatos por violencia y litigios infundados para evitar que Uber accediera al mercado. Las autoridades declararon que, mientras no se determinara la situación legal de Uber, continuaría contando con protección frente a comportamientos anticompetitivos, según las leyes de la competencia (CADE 2015).
Chile	Considerado como servicio «informal» por el gobierno, Uber ha sido disuadido en Chile y sus conductores multados (Oyandel, 2014, Emol, 2015).	
Colombia	En noviembre de 2015, el presidente de Colombia indicó que Uber tendría que registrarse como empresa en el país en un plazo de seis meses para evitar una multa (Alsema, 2015).	
Costa Rica	Tras su introducción en Costa Rica, el presidente del país dio orden a la policía de tráfico de multar a los conductores de Uber (López, 2015). El Ministerio de Transporte también ha declarado que Uber no es legal desde su punto de vista (Dyer, 2015).	Emitió un dictamen sobre servicios como los de Uber, solicitando al poder ejecutivo que determinara si Uber entraba dentro de alguna regulación y, en caso negativo, que regulara el servicio de tal manera que fomentara una competencia eficaz. (COPROCOM, 2015)
República Dominicana		El presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia hizo declaraciones en favor de abrir la competencia en el sector de los taxis para Uber y otros nuevos actores (Cohen, 2015).
México	La ciudad de México anunció regulaciones para Uber en julio de 2015, incluyendo el pago por los permisos, requisitos para los vehículos y tasas por trayecto (De Haldevang, 2015).	La COFECE emitió un dictamen no vinculante a favor del reconocimiento legal de las plataformas móviles de taxis como Uber (COFECE, 2015).
Panamá	La Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre expuso su opinión de que Uber funcionaba al margen de la ley; Uber ha expresado su voluntad de debatir la cuestión con los reguladores (Revista Summa, 2015).	

País en el que funciona Uber	Respuesta del regulador/gobierno	Respuesta de la autoridad de la competencia
Uruguay	Las autoridades municipales de Montevideo comenzaron a multar a los conductores de Uber cuando el servicio se inició en noviembre de 2015 (El País, 2015).	

53. Estas reacciones ante Uber en Latinoamérica y el Caribe demuestran un problema común al que se enfrentan los reguladores cuando lidian con innovaciones en los mercados de todo el mundo. Concretamente, los reguladores no suelen tener la voluntad o la capacidad (sin cambios legislativos) de adaptarse unilateralmente o bien decidir ignorar a los nuevos actores de sus respectivos mercados. En consecuencia, como se ha demostrado en los casos de Uber y Cumplo, su respuesta por defecto ha sido intentar evitar la ejecución de innovaciones disruptivas. Lo más probable es que su postura afecte sobre todo a los pequeños disruptores que carecen de recursos para pagar multas o emprender acciones legales para procurarse el acceso al mercado. En otros casos, los reguladores han recurrido a amenazas de regular a los disruptores que no necesariamente cumplían (Cortez, 2014). Sin embargo existen excepciones de envergadura, como las reformas con las que Brasil autorizaba a MoneyClip. Asimismo, los esfuerzos de Easy Taxi por garantizar que su oferta cumple con las regulaciones evidencia el papel que pueden desempeñar los disruptores al trabajar con los reguladores.

54. Hay otros casos fuera de la región en los que las autoridades han intervenido ante recién llegados disruptores para proteger la competencia del mercado, aunque este no parece haber sido la situación de Latinoamérica y el Caribe. Por ejemplo, el regulador de las telecomunicaciones en India evitó la introducción de una oferta de internet gratuito por parte de Facebook que limitaba las páginas que los usuarios podían visitar. Tal oferta hubiera podido entrar en conflicto con los principios de la «neutralidad de la red», en menoscabo de otros sitios web, incluyendo pequeñas empresas emergentes locales (Gowen, 2015). Además hay algunos ejemplos en los que los gobiernos han adoptado medidas para garantizar el acceso al mercado de los disruptores, como fue el caso del sector de los préstamos entre pares en el Reino Unido, donde se creó un regulador de sistemas de pago, en parte para garantizar un acceso igualitario a los sistemas de pago para nuevos operadores (Baldwin, 2015). Entonces, ¿qué deben hacer las autoridades de la competencia para conseguir resultados beneficiosos para la competencia en sectores con disrupción?

4.2.2 *El papel de las autoridades de la competencia en la promoción de innovaciones beneficiosas para la competencia*

55. La defensa de la competencia brinda la oportunidad a las autoridades de fomentar el bienestar de los consumidores (y el económico) mediante mercados competitivos más allá de sus responsabilidades tradicionales de aplicación de las leyes. La experiencia y oportunidades de las autoridades latinoamericanas con respecto a la abogacía han sido identificadas en sesiones previas del Foro Latinoamericano de Competencia (LACF 2014 y 2015). Esta sección identificará algunas consideraciones para las autoridades en su labor de defensa de la competencia en mercados con disrupción, así como oportunidades de posibles nuevos enfoques.

56. Como ya se ha indicado, los reguladores y responsables se verán ante dilemas cuando aparezcan innovaciones disruptivas en mercados ya existentes en su jurisdicción. Pueden optar por permitir que las disrupciones existan al margen de marcos regulatorios, aplicar las regulaciones existentes a los disruptores o intentar modificar las regulaciones para reflejar la nueva realidad del mercado. Tanto en mercados regulados como no regulados, los gobiernos también podrían considerar responder a las preocupaciones expresadas por los incumbentes u otros grupos, incluyendo nuevas regulaciones o medidas de apoyo para los sectores tradicionales que puedan tener consecuencias sobre la competencia. En este contexto, las

autoridades de la competencia podrían barajar la posibilidad de formar parte o impulsar una evaluación de los marcos regulatorios existentes. La siguiente tabla incluye algunas preguntas preliminares que deberían considerar las autoridades en estos procesos.

Box 1. Lista básica para investigar casos de regulación que interfieren con la disrupción

- ¿Qué objetivo tiene la regulación (ej. protección del consumidor, seguridad del consumidor, protección medioambiental, seguridad nacional)?
- ¿La regulación está adaptada a su objetivo? Más concretamente, ¿restringe la competencia lo mínimo posible al tiempo que cumple sus objetivos (ver las herramientas para evaluar la competencia de la OCDE)?
- ¿Es posible comparar su eficiencia entre mercados con la regulación y mercados sin ella? En caso afirmativo, háganlo para aclarar el impacto de la regulación sobre esos mercados.
- ¿Cuál es el motivo por el que el incumbente quiere que se le aplique la regulación al disruptor?
- ¿Cuál es el motivo por el que el regulador quiere que se le aplique la regulación al disruptor?
 - ¿Son razones legítimas, o el motivo es simplemente mantener al disruptor fuera del mercado u obstaculizar su entrada?
- ¿Qué argumento esgrime la empresa disruptora para que se le permita obviar la regulación?
- ¿Beneficiaría a los consumidores que se permitiera al disruptor ignorar la regulación? ¿Con qué rapidez y en qué medida?
- ¿Ha estado innovando el incumbente? En caso negativo, ¿mantener fuera al disruptor le serviría para evitar o postergar sus inversiones en innovación?
- Si parece haber un problema con la competencia, ¿qué opciones tiene la autoridad de la competencia para resolverlo?
 - La regulación (y las acciones que se emprendan a su amparo), ¿es inmune al escrutinio de la ley de competencia?
 - En caso afirmativo, la autoridad de la competencia puede considerar emitir un dictamen consultivo sobre la regulación para recomendar maneras de minimizar su impacto sobre la competencia.
 - La autoridad también puede calibrar la utilidad de un estudio de mercado para llamar la atención sobre el problema.
 - Si la regulación no es inmune a la ley de la competencia, la autoridad puede considerar tomar medidas legales para cuestionarla.

Fuente: Reproducido del documento sobre cuestiones relativas a la innovación disruptiva del secretariado de la OCDE, redactado en junio de 2015 para la reunión del Comité de competencia.

Estudios de mercado y supervisión de la disrupción

57. La anterior lista hace referencia a una herramienta común empleada por las autoridades de la competencia para ampliar los conocimientos internos de un mercado e identificar posibles problemas de competencia: los estudios de mercado. Sin embargo, las autoridades podrían optar por hacer un mayor esfuerzo en este sentido en las primeras fases de la disrupción, o incluso en mercados vulnerables a disrupciones que podrían no haber surgido aún. Esto facilitaría a las autoridades una base de conocimientos sobre los actores del mercado, los modelos de negocios y los mecanismos competitivos, logrando así que sus iniciativas posteriores (como la aplicación de la ley y las actividades de abogacía regulatoria) fueran más eficaces. En un estudio de 2014 sobre el sector financiero, la COFECE adoptó una postura proactiva

al destacar ciertas cuestiones. Concretamente, identificó el acceso a la información como un obstáculo para la competencia entre agencias de calificación crediticia y propuso redactar unas directrices para que estas agencias y terceras partes pudieran acceder a la información y ofrecer servicios con valor añadido al tiempo que protegían la confidencialidad. Este estudio abogaba por la creación de condiciones que promovieran el desarrollo de competencia disruptiva con fuentes como Lenddo, que se encuentran aún en fases tempranas.

58. En la práctica, para las autoridades es muy difícil realizar este tipo de estudios de mercado anticipatorios. En primer lugar está el desafío de identificar los mercados vulnerables a la disrupción. Mientras que los factores señalados más arriba (efectos de red, barreras reguladoras, presencia de intermediarios o estructuras de costes ineficientes) pueden arrojar algunos datos preliminares, es probable que las autoridades de la competencia sean incapaces de predecir la mayoría de las innovaciones. Al fin y al cabo, la identificación de estas amenazas es un gran desafío incluso para incumbentes que conocen a fondo su sector. En segundo lugar, incluso una vez que las innovaciones hayan accedido al mercado, puede no estar claro en estos primeros momentos si serán disruptivas. Este es el caso de varias de las innovaciones latinoamericanas y caribeñas ya descritas en este documento. Por último, algunos problemas relativos a la competencia, como las barreras a la expansión de los nuevos actores disruptivos o las respuestas cambiantes de los incumbentes ante el crecimiento de estos podrían no ser patentes hasta que las innovaciones disruptivas no se hayan implantado en un mercado. Una vez identificadas las innovaciones disruptivas, las autoridades de la competencia también deben considerar el momento en el que intervenir o efectuar recomendaciones regulatorias. Por ejemplo, existe el riesgo de que las intervenciones proactivas sean prematuras o que no reflejen la evolución real de los mercados.

59. No hay una respuesta clara a estas preguntas, pero las autoridades pueden plantearse si sus esfuerzos por conocer el mercado son suficientes actualmente. Evans (2014) ha solicitado la creación de «unidades de disrupción de bandera roja» dentro de las autoridades de la competencia para centrarse en la identificación de posibles innovaciones que pudieran correr el riesgo de sufrir comportamientos anticompetitivos de los incumbentes. Las primeras audiencias exploratorias centradas en sectores concretos podrían celebrarse antes de realizar estudios de mercado completos para identificar tendencias y posibles problemas en el mercado. La cantidad exacta de recursos que deberían asignarse a estas labores no está clara; sin embargo, parece que no hay controversia respecto a la prioridad de mantener las capacidades tradicionales de aplicación de la ley.

Reacciones a las regulaciones

60. Más allá de los esfuerzos por identificar la disrupción en los mercados y los problemas para la competencia en ellos, así como la ampliación de los conocimientos de las autoridades sobre los sectores afectados, es probable que las autoridades de la competencia sigan desempeñando el papel de comentar las regulaciones propuestas como respuesta a los nuevos actores disruptivos. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile ha solicitado al Parlamento la creación de un mercado secundario para el espectro de las telecomunicaciones inalámbricas mediante reformas en la ley de las telecomunicaciones (Telegeography, 2015). El año pasado, la COFECE emitió un dictamen a favor del reconocimiento legal de Uber, lo que atrajo considerable atención pública, y señaló los aspectos a favor de la competencia de esta innovación en concreto. La Comisión Federal de Comercio (FTC) de EE. UU. defendió activamente la eliminación de ciertas restricciones en la distribución automovilística por parte de los productores en una carta a los responsables políticos estatales en la que afirmaba que «...los consumidores son los mejor situados para decidir por sí mismos qué coches quieren comprar y cómo quieren comprarlos...» (FTC, 2014). Otros esfuerzos por defender esta postura pueden encontrarse en los artículos del blog de la página web de la FTC y en cartas a los legisladores. Del mismo modo, la autoridad de competencia y mercados del reino Unido expresó públicamente su preocupación por las regulaciones de Transport for London en las que se fijaba un tiempo de espera mínimo para las plataformas de taxis (CMA, 2015) y la Oficina canadiense de competencia

emitió un libro blanco en el que instaba a los gobiernos municipales que tuvieran en cuenta los beneficios para la competencia al crear regulaciones para Uber o servicios similares (Competition Bureau, 2015). En Italia, la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM, 2015) emitió observaciones sobre las regulaciones propuestas para Uber, recomendando que se aplicara un mínimo marco regulatorio a la plataforma en lugar de ampliar las regulaciones actuales de este tipo de servicios.

61. Mientras que estos ejemplos de abogacía de las autoridades de la competencia respecto a reguladores y responsables políticos disuaden de crear regulaciones que podrían tener efectos perniciosos sobre la competencia, no debe ignorarse la influencia positiva que pueden tener los reguladores a la hora de promover la competencia. Como ya se ha indicado, las regulaciones pueden desempeñar un papel significativo a favor de la competencia si garantizan el acceso a servicios esenciales de los nuevos actores, incluyendo disruptores a los que los incumbentes no estarían dispuestos a atender (ej. el sistema de pagos en el sector de los servicios financieros). También hay áreas en las que las nuevas regulaciones de protección de los consumidores podrían ser necesarias para responder a la innovación disruptiva para garantizar que no surgen fallos en el mercado y se protege la competencia. El tratamiento de los datos de los consumidores, por ejemplo, puede dar a las empresas ventaja sobre sus competidores, lo que podría requerir una intervención con regulaciones además de la aplicación de la legislación de la competencia. Cuando se tienen en cuenta estas regulaciones, bien como parte de un marco regulatorio revisado desde un sistema más restrictivo que existía anteriormente a la disrupción del sector; bien como un marco totalmente nuevo, las autoridades de la competencia podrían intervenir proponiendo medidas que garanticen resultados beneficiosos para la competencia. Tales esfuerzos podrían tener en cuenta el hecho de que varias de las innovaciones que están teniendo lugar en Latinoamérica y en el Caribe se centran en segmentos anteriormente desatendidos de la población. En el caso de las remesas internacionales, podría considerarse también la importancia de estos flujos de fondos; además podrían hacerse necesaria una coordinación en los cambios regulatorios.

Facilitación de consultas entre reguladores y actores sectoriales

62. Por último, existe la oportunidad de que las autoridades de la competencia ejerzan de facilitadores entre los reguladores sectoriales, los gobiernos y los actores de los mercados, incluyendo a los disruptores, al abogar por la competencia en mercados con innovaciones disruptivas. Este papel podría complementar los esfuerzos por ampliar sus conocimientos de los mercados, así como la función de la abogacía regulatoria tradicional. John Fingleton (2013), exdirector general de la autoridad británica de la competencia (Office of Fair Trading) ha sugerido que las autoridades de la competencia animen a los disruptores, que no suelen centrarse en regulaciones o legislación de la competencia, a trabajar con los reguladores desde sus primeros momentos en los mercados. Esto promovería la transparencia relativa a incumplimientos deliberados de las regulaciones y podría permitir a los reguladores adaptar sus enfoques a los disruptores de manera proactiva, en lugar de responder a las infracciones en un ambiente cargado de controversia. Como resultado se favorecerían las adaptaciones de la regulación y podrían evitarse prohibiciones absolutas contra los disruptores. Adoptar una postura de abogacía facilitadora podría ser ventajoso para las autoridades de la competencia en la resolución de conflictos entre reguladores y disruptores, evitando asfixiar con regulaciones a las innovaciones competitivas y promoviendo una amplia evaluación de la necesidad de ciertas regulaciones en el sector dado su impacto competitivo.

5. Conclusión

63. En resumen, las autoridades de la competencia en Latinoamérica y el Caribe podrían enfrentarse a diversos desafíos en los próximos años, originados en las innovaciones con efectos disruptivos en los mercados a los que accedan. A pesar de que en este documento se han identificado algunas innovaciones recientes y señalado cómo muchas de ellas empiezan por centrarse en los consumidores más desatendidos, es difícil evaluar el impacto que puedan causar en los mercados más adelante. Esto revela el desafío intrínseco que supone responder a las innovaciones disruptivas para las autoridades: la mera imposibilidad de predecir exactamente la evolución de los mercados. Sin embargo, las autoridades pueden recurrir a ciertas estrategias para asegurarse de que están preparadas para cualquier acontecimiento en el mercado.

64. En primer lugar, las autoridades de la competencia deberían ser conscientes de la necesidad de aplicar con consistencia los principios fundamentales subyacentes de las herramientas establecidas, y no reglas generales, cuando se enfrenten a mercados muy cambiantes con límites difusos entre sí, así como con mercados bilaterales. En otros casos, las autoridades de la competencia podrían darse cuenta de que están tratando con problemas clásicos de la competencia, una vez despejadas las reclamaciones relativas a los cambios y la innovación. Los incumbentes podrían mostrar conductas anticompetitivas para evitar que los disruptores amenazaran su negocio, mientras que la expansión de los disruptores podría causar preocupación relativa a su dominio.

65. Además, las actividades de abogacía revestirán una importancia especial para las autoridades de la competencia cuando las innovaciones disruptivas afecten a mercados regulados o se soliciten nuevas regulaciones. Los estudios de mercado podrían ser útiles para una identificación temprana de los problemas de la competencia y para ampliar los conocimientos sobre el mercado, aunque identificar mercados con disrupción, o que están a punto de sufrirla, puede ser complejo. Celebrar audiciones preliminares con los actores interesados y encargar a las autoridades que vigilen las potenciales disrupciones en los mercados son posibles soluciones, aunque quizá las autoridades prefieran asegurarse de que estos esfuerzos no van en menoscabo de los recursos tradicionales de aplicación de la ley. Las autoridades también pueden practicar la abogacía regulatoria opinando sobre las regulaciones propuestas y participando en el diseño de marcos regulatorios en respuesta a las disrupciones del mercado, incluyendo la reducción de regulaciones que limiten la competencia y el desarrollo de nuevas medidas a favor de la misma.

66. Por último, las autoridades de la competencia tienen la oportunidad de fomentar vínculos colaborativos entre disruptores y reguladores. Estos esfuerzos podrían llevar a adaptaciones regulatorias proactivas, evitando la controversia ocurrida en ejemplos mediáticos como el de Uber, para beneficio de reguladores, actores del mercado y, en última instancia, consumidores.

REFERENCES

- Advocacy: Mainstreaming competition policy into the overall economic policy and government actions in Latin America and the Caribbean (2014).
- Almunia, J. (26 November 2012), "Competition and personal data protection", Speech delivered to the Privacy Platform Event, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm.
- Alsema, A. (24 November 2015), "Santos gives Uber 6 months to formalize or face ban in Colombia", *Colombia Reports*, <http://colombiareports.com/colombia-gives-uber-6-months-to-form-company-or-be-banned/>.
- Arabehty, P. (16 October 2012), "Cash Management Innovation in Latin America", *The Consultative Group to Assist the Poor*, Washington, D.C., <http://www.cgap.org/blog/cash-management-innovation-latin-america>.
- Auer, D. and N. Petit (20 January 2015), "Two-Sided Markets and the Challenge of Turning Economic Theory into Antitrust Policy", http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2552337.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) (2 November 2015), "AS1222 - L'Antitrust al Parlamento: "Una nuova regolamentazione su Uber e sulle app digitali per il trasporto urbano"", <http://www.agcm.it/stampa/comunicati/7927-as1222-l-antitrust-al-parlamento-una-nuova-regolamentazione-su-uber-e-sulle-app-digitali-per-il-trasporto-urbano.html>.
- Autorité de la concurrence and Competition and Markets Authority (16 December 2014), "The economics of closed and open systems", http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/economics_open_closed_systems.pdf.
- Baldwin, H. (21 October 2015), "Speech: Economic Secretary: We want to see peer-to-peer lending continue to grow and evolve", <https://www.gov.uk/government/speeches/economic-secretary-we-want-to-see-peer-to-peer-lending-continue-to-grow-and-evolve>.
- Banco Central do Brasil (4 November 2013), "RESOLUÇÃO Nº 4.282", http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48841/Res_4282_v1_O.pdf.
- Banco Central do Brazil (2014), "Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro 2014" [Brazilian Payment System Surveillance Report 2014], http://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/Relatorio_de_Vigilancia_do_SPB_2014.pdf.
- Baroni, Larissa (8 October 2015) "São Paulo cria "táxi preto", abre 5.000 novos alvarás e mantém veto ao Uber", *UOL*, São Paulo, <http://tecnologia.uol.com.br/noticias/redacao/2015/10/08/sao-paulo-cria-taxi-preto-que-so-sera-chamado-atraves-de-aplicativo.htm>.
- Bennett, D. (20 June 2014), "Clayton Christensen Responds to New Yorker Takedown of 'Disruptive Innovation'", *Bloomberg Business*, <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2014-06-20/clayton-christensen-responds-to-new-yorker-takedown-of-disruptive-innovation%23p3>.
- Christensen, C. and R. Rosenbloom (1995), "Explaining the attacker's advantage: technological paradigms, organizational dynamics, and the value network", *Research Policy*, 24.

- COFECE (10 June 2015), “Opina COFECE sobre los servicios de transporte de personas por medio de plataformas móviles”, <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/opina-cofece-sobre-los-servicios-de-transporte-de-personas-por-medio-de-plataformas-moviles>.
- Cohen, M. (22 October 2015), “HAY QUE ABRIRSE A LA COMPETENCIA: LLÁMESE UBER O DE OTRA FORMA”, *Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*, <http://procompetencia.gov.do/michelle-cohen-hay-que-abrirse-a-la-competencia-llamese-uber-o-de-otra-forma/>.
- Comisión Federal de Competencia (COFECE) (July 10, 2014), *Market Study and Recommendations Regarding Competition Conditions in the Financial Sector and its Markets*, http://www.cofece.mx/ingles/images/Estudios/TrabajoDeInvestigacionDelSistemaFinanciero_INGLES.pdf.
- Competition and Markets Authority (CMA) (2 December 2015), “Competition and Markets Authority response to Transport for London’s private hire regulations proposals”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481450/CMA_response_to_TfL.pdf.
- Competition Bureau of Canada (2015), “Modernizing Regulation in The Canadian Taxi Industry”, <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04007.html>.
- Competition Commission (17 May 2004), “A report on the proposed acquisition of the microscope business of Bio-Rad Laboratories Inc.”, *UK National Archives*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2004/fulltext/488.pdf.
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (20 November 2015), “CADE’s General Superintendence opens proceeding against taxi drivers in Uber case”, <http://www.cade.gov.br/Default.aspx?b98c9a6e879c73b045f2441c371b>.
- COPROCOM (25 August 2015), “Opinión sobre la nueva red de transporte en el mercado costarricense UBER”, <http://www.coprocom.go.cr/Acuerdo-COPROCOM-UBER.pdf>
- Cortez, N. (2014), “Regulating Disruptive Innovation”, *Berkeley Technology Law Journal*, Vol. 29:175, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2436065>.
- Cutler, K. (17 November 2015), “Regalii, A Startup In NYC’s Washington Heights, Uncovers Where Immigrants’ Remittances Really Go”, *Tech Crunch*, <http://techcrunch.com/2015/11/17/regalii/>.
- De Haldevang, M. (15 July 2015) “Mexico City unveils first regulation on Uber in Latin America”, *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-mexico-uber-idUSKCN0PP2SU20150716#2bD7P3gkTBuLg9QD.97>
- de Stree, A. and P. Larouche (November 2015), “Disruptive Innovation and Competition Policy Enforcement”, *OECD*, Issues Paper for the OECD Global Forum on Competition, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF\(2015\)7&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2015)7&docLanguage=En).

- Díaz, S. (6 March 2012), “Envíe dinero o haga compras sin recurrir al banco con Movilway”, Enter.co, <http://www.enter.co/cultura-digital/negocios/envie-dinero-o-haga-compras-sin-recurrir-el-banco-con-movilway/>.
- Dickerson, M. and L. Magalhaes (8 October 2015), “São Paulo Stops Short of Uber Ban”, *The Wall Street Journal*, <http://www.wsj.com/articles/sao-paulo-stops-short-of-uber-ban-1444346643>.
- Downes, L. and P. Nunes (March 2013), “Big-Bang Disruption”, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2013/03/big-bang-disruption/>.
- Downs, L., (6 February 2013), *Lessons From Uber: Why Innovation And Regulation Don't Mix*, Forbes, <http://www.forbes.com/sites/larrydownes/2013/02/06/lessons-from-uber-why-innovation-and-regulation-dont-mix/>.
- Dyer, Z. (21 August 2015), “Uber up and running in Costa Rica despite red light from Transport Ministry”, *The Tico Times*, <http://www.ticotimes.net/2015/08/21/uber-running-costa-rica-even-without-green-light-transport-ministry>
- El Financiero (10 June 2015), “Cofece da el visto bueno a Uber y Cabify”, Mexico City, <http://www.elfinanciero.com.mx/tech/cofece-recomienda-reconocer-a-uber-y-cabify-como-medios-de-transporte.html>.
- El Mostrador (5 November 2013), “Cumpló.cl, la piedra en el zapato para la banca que incomoda a los reguladores”, Accessed via Compló.cl, <http://cumpló.cl/el-mostrador-cumpló-cl-la-piedra-en-el-zapato-para-la-banca-que-incomoda-a-los-reguladores/>.
- El País (26 November 2015), “Uber: "Aspiramos a una regulación tan novedosa como lo que ofrecemos"”, <http://www.elpais.com.uy/informacion/uber-confia-llegara-regulacion-montevideo.html>.
- Emol (22 August 2015), *Uber quiere seducir a Chile tras un exitoso aterrizaje en América Latina*, <http://www.emol.com/noticias/Economia/2015/08/22/746258/Uber-quiere-seducir-a-Chile-tras-un-exitoso-aterrizaje-en-America-Latina.html>.
- Época Negócios (20 January 2016) “Taxistas alegres, formais e de unhas limpas para vencer o Uber em São Paulo”, <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/01/taxistas-alegres-formais-e-de-unhas-limpas-para-vencer-o-uber-em-sao-paulo.html>.
- European Commission (EC) (2014), *Antitrust: Commission announces the launch of market tests in investigations in the online hotel booking sector by the French, Swedish and Italian competition authorities* (News Release), Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2661_en.htm.
- Evans, P. (February 7, 2014), “Disruptive Competition Part 2: What Role for Regulators and Competition Policy?”, judoeconomics blog, <https://judoeconomics.wordpress.com/2014/02/07/disruptive-competition-part-2-what-role-for-regulators-and-competition-policy/>.
- Federal Trade Commission (FTC) (2014), *FTC Staff: Missouri and New Jersey Should Repeal Their Prohibitions on Direct-to-Consumer Auto Sales by Manufacturers* (News Release), Washington, DC, <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2014/05/ftc-staff-missouri-new-jersey-should-repeal-their-prohibitions>.

- Feinstein, D., A. Gilman and M. Davenport (30 May 2014), “Sometimes brick & mortar competition is enough”, *Federal Trade Commission Blog*, <https://www.ftc.gov/news-events/blogs/competition-matters/2014/05/sometimes-brick-mortar-competition-enough>.
- Filistrucchi, L. et al (25 June 2010), "Mergers in Two-Sided Markets- A Report to the NMa", *Netherlands Authority for Competition and Markets*, https://www.acm.nl/download/documenten/nma/NMa_Two-Sided_Markets_-_Report_-_16_July_2010.pdf.
- Filistrucchi, L., D. Geradin and E. van Damme (2013b), “Identifying Two-Sided Markets”, *World Competition*, Vol. 36, No. 1, <https://www.kluwerlawonline.com/document.php?id=WOCO2013003>.
- Filistrucchi, L., D. Geradin, E. van Damme and P. Affeldt (16 March 2013) (2013a), “Market Definition in Two-Sided Markets: Theory and Practice”, *Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series*, No. 09/2013, Tilberg, <http://ssrn.com/abstract=2240850>.
- Fingleton, J. (2013), *Disruptive Entry and Regulation in Financial Services*, Fingleton Associates, <http://www.fingletonassociates.com/speeches/disruptive-entry-and-regulation-in-financial-services/>.
- Folha de São Paulo (1 October 2015), “Justiça do Rio autiroza motorista Uber após prefeitura proibir aplicativo”, <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/10/1689168-justica-proibe-prefeitura-do-rio-de-impedir-motorista-do-uber-de-circular.shtml>.
- Gowen, A. (8 February 2015), “India bans Facebook’s ‘free’ Internet for the poor”, *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/indian-telecom-regulator-bans-facebooks-free-internet-for-the-poor/2016/02/08/561fc6a7-e87d-429d-ab62-7cdec43f60ae_story.html?tid=pm_world_pop_b.
- Graef, I. (2015a), “Market Definition and Market Power in Data: The Case of Online Platforms”, *World Competition*, Issue 4, pp. 473–505, <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=WOCO2015040>.
- Graef, I. (2015b), “Stretching EU competition law tools for search engines and social networks”, *Internet Policy Review*, Vol. 4, Issue 3, <http://policyreview.info/node/373/pdf>.
- Gray, K. et al (29 May 2015), “Can Uber survive a fight with Latin America’s battle-tested taxi unions?”, *Fusion*, <http://fusion.net/story/141060/can-uber-survive-a-fight-with-latin-americas-battle-tested-taxi-unions/>.
- Haucap, J. and T. Stühmeier (2015), “Competition and antitrust in internet markets”, *DICE Discussion Paper*, No. 199, <http://hdl.handle.net/10419/121420>.
- Heim, A. (17 November 2012), “8 companies that hope to democratize finance in Latin America”, *The Next Web*, <http://thenextweb.com/la/2012/11/17/8-companies-that-hope-to-democratize-finance-in-latin-america/>.
- Herrera, T. (29 October 2015), ““Lo que es mío es tuyo”: La economía colaborativa ya está aquí para quedarse”, *El Definido*, <http://www.eldefinido.cl/actualidad/plazapublica/6020/Lo-que-es-mio-es-tuyo-La-economia-colaborativa-ya-esta-aqui-para-quequedarse/>.
- Keane, J. (January 13 2016), “Thrashing Uber: The rise of two local taxi apps”, *IDG Connect*, <http://www.idgconnect.com/abstract/11628/thrashing-uber-the-rise-local-taxi-apps-latin-america>.

- Kern, B. (2014), “Innovation Markets, Future Markets, or Potential Competition: How Should Competition Authorities Account for Innovation Competition in Merger Reviews?”, *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 37, No. 2, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380130.
- Kraul, C. and V. Bevins (17 December 2015), “Ride-sharing apps are booming in Latin America — and competition is stiff”, *Los Angeles Times*, <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-latin-america-ride-sharing-20151217-story.html>.
- Kumar, K. and J. Winiecki (12 August 2014), “Access to Energy via Digital Finance: Models for Innovation”, *The Consultative Group to Assist the Poor*, Washington, D.C., <http://www.cgap.org/publications/access-energy-digital-finance-models-innovation>.
- Lao, M., D. Feinstein and F. Lafontaine (2015a), *Direct-to-consumer auto sales: It's not just about Tesla*, Washington, DC, <https://www.ftc.gov/news-events/blogs/competition-matters/2015/05/direct-consumer-auto-sales-its-not-just-about-tesla>.
- Lao, M., D. Feinstein and F. Lafontaine (2015a), *Letter to Senator Darwin L. Booher*, Washington, DC, https://www.ftc.gov/system/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comment-regarding-michigan-senate-bill-268-which-would-create-limited-exception-current/150511michiganautocycle.pdf.
- Latin American Competition Forum (LACF) materials (all available at <http://www.oecd.org/competition/latinamerica/previouslatinamericancompetitionforums.htm>.)
- Lopez, J. (22 August 2015), “President of Costa Rica Issues Warning to Uber”, *The Costa Rica Star*, <http://news.co.cr/president-of-costa-rica-issues-warning-to-uber/41021/>.
- Mari, A. (5 May 2015), “Uber avoids São Paulo ban”, ZDNet, <http://www.newsjs.com/url.php?p=http://www.zdnet.com/article/uber-avoids-sao-paulo-ban/>.
- Measuring competition advocacy's impact in Latin America and the Caribbean (2015).
- Monopolkommission (2015) Competition policy: The challenge of digital markets, Special Report 68. English summary available at: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG68/S68_summary.pdf.
- Multilateral Investment Fund (MIF) (3 February 2014), “MIF supports innovative Pay-as-You-Go solar power business model for poor households in Guatemala”, <http://www.fomin.org/en-us/Home/News/PressReleases/ArtMID/3819/ArticleID/1060/MIF-supports-innovative-Pay-as-You-Go-solar-power-business-model-for-poor-households-in-Guatemala.aspx>.
- OECD (28 May 2015), “Hearing on Disruptive Innovation: Issues Paper by the Secretariat”, <http://www.oecd.org/daf/competition/disruptive-innovations-and-competition.htm>.
- Oğuzb, F., Akkemikc, K. and Göksala, K. (December 2015), “Toward a wider market definition in broadband: The case of Turkey”, *Utilities Policy*, 37, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178715000405>.
- Owings, T.M. (2013) “Identifying a Maverick: When Antitrust Law Should Protect a Low-Cost Competitor”, *Vanderbilt Law Review*, 63(1):323-354.

- Oyandel, J. (12 December 2014), “Uber en Chile es catalogado como "actividad informal" por Ministerio de Transportes”, *FayerWayer*, <https://www.fayerwayer.com/2014/12/autoridades-chilenas-catalogan-a-uber-como-actividad-informal/>.
- Presidência da República: Casa Civil (9 October 2013), “LEI N° 12.865, DE 9 DE OUTUBRO DE 2013”, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm.
- Revista Summa (13 October 2015), “Panamá: Uber Manifiesta Disposición de Someterse a Regulación”, <http://www.revistasumma.com/panama-uber-manifiesta-disposicion-de-someterse-a-regulacion/>.
- Schoon, R. (12 October 2015), “Spanish Uber Rival Cabify Seeks to Expand in Latin America After Rakuten-led Funding Round”, *Latin Post*, <http://www.latinpost.com/articles/86189/20151012/spanish-uber-rival-cabify-seeks-to-expand-in-latam-after-rakuten-led-funding-round.htm>.
- Shapiro C. (2011) “Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull’s Eye?”, In NBER, *The Rate and Direction of Inventive Activity: Revisited*, 361-410.
- Shelanski, H.A. (2013) “Information, Innovation, and Competition Policy for the Internet”, *University of Pennsylvania Law Rev.*, 161: 1663-1705.
- Suki, L. (February 2007), “Competition and Remittances in Latin America: Lower Prices and More Efficient Markets”, *Inter-American Development Bank/OECD Publication for Latin American Competition Forum*, <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/38821426.pdf>.
- Telegeography (15 June 2015), “TDLC ‘lost opportunity’ to rule on secondary market for spectrum”, <https://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2015/06/15/tdlc-lost-opportunity-to-rule-on-secondary-market-for-spectrum/>.
- The Economist (13 October 2012), “Shut down Cumplo”, <http://www.economist.com/node/21564610>.
- Times of India (30 December 2015), *CCI rejects Meru Cabs' dominance abuse charges against Uber*, New Delhi, <http://timesofindia.indiatimes.com/tech/tech-news/CCI-rejects-Meru-Cabs-dominance-abuse-charges-against-Uber/articleshow/50384044.cms>.
- United Kingdom Competition Commission (2008), *Game Group PLC and Games Station Limited: A report on the completed acquisition by Game Group PLC of Games Station Limited*, London, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402141250/http://www.competition-commission.org.uk/assets/competitioncommission/docs/pdf/non-inquiry/rep_pub/reports/2008/fulltext/536.pdf.
- Van Acker, J. (20 November 2015), “Brazil Probes Violence, Sham Lawsuits Against Uber”, *Law 360*, <http://www.law360.com/articles/729880/brazil-probes-violence-sham-lawsuits-against-uber>.
- Van Gorp, N. and O. Batura (July 2015), “Challenges for Competition Policy in a Digitalised Economy, Study for the ECON Committee, European Parliament Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A”, *European Parliament*, Brussels, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU\(2015\)542235_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542235/IPOL_STU(2015)542235_EN.pdf).
- Wade, J. (16 October 2015), *Uber Competition in Latin America*, *Nearshore Americas*, <http://www.nearshoreamericas.com/cabify-latin-america-12-million-uber-tappsi-easy-taxi/>.

Weissman, S. (4 November 2015), *Pardon the Interruption: Competition and Disruptive Business Models*, <https://www.ftc.gov/public-statements/2015/11/pardon-interruption-competition-disruptive-business-models>.

Wilson, T. (26 February 2014), “A VC’s View on Finding “Disruptive” Stars Among LATAM’s Burgeoning Startups”, *Nearshore Americas*, <http://www.nearshoreamericas.com/vc-latam-tech-investing-blumberg/>.

Wolpe, T. (6 February 2013), “Oracle rebuffs MySQL security update criticisms”, *ZDNet*, <http://www.zdnet.com/article/oracle-rebuffs-mysql-security-update-criticisms/>.

Wolpe, T. (6 November 2014), “MySQL: Why the open source database is better off under Oracle”, *ZDNet*, <http://www.zdnet.com/article/mysql-why-the-open-source-database-is-better-off-under-oracle/>.