

LICENCIAS DE TELEFONÍA

¿Son las subastas lo mejor?

PAUL KLEMPERER

En marzo de 2000, el Gobierno británico fue el primero en subastar las licencias para teléfonos móviles de tercera generación. Aunque los analistas habían predicho que las licencias podían valer 5.000 millones de dólares (unos 970.000 millones de pesetas), la subasta en realidad multiplicó casi por siete esa cantidad: unos 34.000 millones de dólares (casi 6,6 billones de pesetas). No es sorprendente que el ejemplo de Reino Unido se haya copiado ampliamente en todo el mundo. Incluso países que en un principio habían optado por los concursos de belleza (vistas administrativas) para asignar sus licencias, se lo han vuelto a pensar. Las normas del concurso de belleza italiano se convirtieron en una subasta con otro nombre (aunque muy mal diseñada); Hong Kong cambió recientemente del concurso de belleza a un híbrido, que probablemente será en efecto una subasta; hay rumores de que el concurso de belleza irlandés podría también parecerse más a una subasta; y ha habido peticiones de que se anulen los resultados del concurso de belleza español y se reasignen las licencias mediante subasta.

¿Pero son las subastas la mejor manera de asignar las licencias de radiofrecuencia? Para un economista la respuesta es casi siempre "Sí".

Las subastas son lo mejor

Lo primero y más importante: una subasta bien diseñada es el método más adecuado para asignar recursos a quienes los pueden utilizar de una manera más valiosa. En lugar de fiarse de los burocratas del Gobierno a la hora de evaluar los méritos de los planes de negocio de las empresas que compiten, una subasta obliga a los empresarios a "poner el dinero en lo que dicen" cuando hacen su oferta, por lo que la subasta extrae y utiliza información no disponible para el Estado.

En segundo lugar, aunque el Gobierno tuviese acceso a buena información —y los lamentablemente pobres cálculos públicos sobre el dinero que las subastas de las frecuencias aportarían son sólo un ejemplo de lo poco que sabe el Estado— la asignación por parte de los burocratas crea la impresión, si no la realidad, de que existe favoritismo y corrupción. De hecho, algunos Gobiernos bien pueden haber escogido los concursos de belleza precisamente por las posibilidades de favorecer, por ejemplo, a los paladines nacionales frente a las empresas extranjeras. Pero no es probable que dicho proteccionismo beneficie a los consumidores ni a los contribuyentes.

En tercer lugar, una subasta puede naturalmente obtener impresionantes cantidades de dinero para sostener las finanzas del Estado: la subasta 3G de Reino Unido obtuvo una cantidad equivalente aproximadamente al 2,5% del PNB, o sea, suficiente dinero para construir 400 nuevos hospitales. En cambio, un concurso de belleza puede ceder valiosos activos por una fracción mínima de lo que valen. Los partidarios de los concursos de belleza deberían explicar cómo

preferirían aportar fondos al Estado. ¿Prefieren impuestos sobre la renta más elevados? (El distinguido economista Martin Feldstein calculó recientemente que cada dólar adicional de aumento en el impuesto sobre la renta en Estados Unidos cuesta a la economía otros dos dólares en pérdidas improductivas causadas por los incentivos para ganar más, y la asignación desacertada de recursos para evitar impuestos. Es cierto que los cálculos de Feldstein pueden ser exagerados, pero cobrar a las empresas por la frecuencia no incurre en ninguno de estos costes adicionales).

Algunos han alegado que los costes de las empresas en la subasta pasarán a los consumidores en forma de precios más altos, y esto sería en parte cierto en una subasta en la que las empresas pujan por los derechos de patente. Pero el argumento es equivocado para una subasta en la que las empresas deben hacer un único pago de cantidades globales. Como las demás empresas, las empresas de comunicación cobrarán

los precios que maximicen sus beneficios, independientemente de lo que la frecuencia les haya costado en el pasado. Para poner un ejemplo más conocido, consideremos los precios de la vivienda. El precio de la vivienda nueva no es más bajo cuando el promotor ha tenido la buena suerte de conseguir el terreno por debajo de su precio actual de mercado (por ejemplo, porque lo compró antes de que dispusiese de licencia para construir) que cuando el promotor ha pagado un precio de mercado completo. En ambos casos, el precio está determinado por el mercado inmobiliario del momento en que se vende la nueva vivienda. Ceder frecuencias gratis a las empresas de telecomunicaciones no tiene más sentido que ceder terreno gratuito a los promotores, con la creencia de que eso va a hacer que las viviendas sean más baratas.

Por supuesto, las empresas de

telecomunicaciones (y los promotores inmobiliarios) tienen enormes incentivos para argumentar lo contrario, porque obtienen grandes beneficios caídos del cielo si consiguen obtener gratuitamente un bien escaso. Y es cierto que los precios al consumidor se podrían ver afectados (incluso por pasados pagos de montos totales) si, por ejemplo, una subasta permite de alguna manera que las empresas coordinen tácitamente precios más elevados, o si los argumentos corporativos de los empresarios engañan a políticos y reguladores para que acepten que la subasta es una razón para permitir precios artificialmente elevados, por ejemplo, permitiendo la connivencia desleal. Pero con una regulación inteligente, el impacto debería ser pequeño.

Precios futuros

Finalmente, ¿es práctico un concurso de belleza? El guru de la tecnología Nicholas Negroponte, por ejemplo, ha afirmado que se debería elegir a los ganadores que garanticen los costes más bajos para los usuarios, inviertan más en infraestructura, estimulen más la creatividad, etcétera. ¿Pero cómo pueden las empresas garantizar los precios al consumidor durante un plazo de 5 a 20 años en productos que quizá no seamos capaces de imaginar? ¿Se pueden calcular los costes de la inversión en infraestructura, ¿pero servirá para algo? ¿Cómo puede el Gobierno decidir quién va a ser más creativo? ¿Y cuál podría el Gobierno controlar y obligar a las empresas a cumplir con sus compromisos? ¿Cómo podría el Gobierno penalizar a una empresa que resulta poco creativa? ¿Y cuál debería ser la respuesta del Gobierno a una empresa que es creativa y crea un producto con características valiosas y no previstas pero por encima del precio previamente garantizado? ¿Es difícil pensar en un lastre más grave para la innovación que la especificación previa de los precios futuros para productos que todavía no existen?

Y la dificultad de especificar y evaluar los criterios para los concursos de belleza se convierte en un proceso opaco y en una pérdida de tiempo en relación con la rapidez y

transparencia de una subasta. Por tanto, incluso los concursos de belleza bien llevados tienen más probabilidad de generar problemas legales después de resueltos.

Naturalmente, las empresas corren un riesgo enorme al pujar en una subasta, de la misma forma, por ejemplo, que corren un gran riesgo al idear un nuevo avión o un túnel del Canal. Las empresas podrían convertirse en grandes fracasadas; o podrían ganar enormes fortunas. Sólo el tiempo lo dirá. Pero en Reino Unido, Alemania e Italia algunas de las licencias las obtuvieron empresas que antes no tenían ninguna presencia en esos mercados, lo que demuestra que empresas que no estaban presionadas para competir consideraban que valía la pena asumir los riesgos. (De hecho, en el caso de Reino Unido, uno de los ganadores ya ha vendido una parte de su licencia con beneficio). No está muy claro si los elevados costes de la licencia van a acelerar o reducir la inversión; se pueden presentar argumentos en ambos sentidos. Pero lo que sí está claro es que las empresas han invertido en las licencias porque creen que es algo de interés para su negocio.

Diseño cuidadoso

Ciertamente, una subasta necesita un diseño cuidadoso para funcionar adecuadamente, y debe adaptarse al contexto específico del país. Es una cuestión de "cada oveja con su pareja", no de "talla única". (Véase mi artículo *What Really Matters in Auction Design* en www.nuff.ox.ac.uk/economics/people/klempere.htm). Los diseños de las subastas de Holanda e Italia, por ejemplo, copiaron absurdamente las normas de subasta ascendente de Reino Unido en contextos en los que el sistema británico era claramente inadecuado. La diferencia crucial es que había muchos menos concursantes en Holanda y en Italia. Las subastas holandesa e italiana habrían tenido

mucho más éxito si a los concursantes se les hubiese obligado a realizar "las mejores y definitivas" ofertas selladas que a participar en una subasta ascendente; y esto era predecible (y se predijo) de antemano.

En Italia, por ejemplo, había sólo seis concursantes para cinco licencias. Dado que uno de los concursantes, Blu, parecía débil, los otros no tenían que pujar muy al alza en la subasta ascendente, porque siempre podían volver y superar cualquier oferta que Blu presentase. Cuando Blu se retiró, sólo unas cuantas rondas después de comenzada la subasta, el resultado fue unos ingresos per cápita inferiores al 40% de los británicos o los alemanes. Pero si el Gobierno hubiera pedido ofertas definitivas y selladas que los concursantes no pueden revisar, los otros concursantes no se habrían atrevido a pujar tan bajo. Se habrían sentido obligados a realizar ofertas más serias por si Blu hubiese pujado más alto (por ejemplo, Blu podría estar fingiendo su debilidad), y por tanto el Gobierno habría conseguido mucho más dinero. De hecho, la propia Blu podría quizá haber presentado una oferta razonable incluso aunque —como era el caso— no se sintiese capaz de pujar al nivel requerido para ser ganadora en la subasta ascendente. Y esta posibilidad también habría animado una oferta más atrevida de los otros. Además, un diseño de oferta sellada podría haber atraído una mayor entrada a la subasta italiana, y mejorado más el resultado.

Se ha alegado que la subasta italiana también padeció de connivencia desleal. Eso puede ser o no cierto. Pero si fue así, es una razón más por la que la subasta con oferta sellada (en conjunción con medidas adecuadas para evitar la connivencia) probablemente habría funcionado mejor: un diseño ascendente facilita la connivencia al hacer más fácil para las empresas comprobar que sus colaboradores cumplen el acuerdo de connivencia.

En Holanda había también seis concursantes, uno de los cuales parecía muy débil, para cinco licencias, con un resultado similar al de Italia; de hecho, los ingresos per cápita en Holanda fueron inferiores al 30% de los alcanzados en Reino Unido.

Pero probablemente, ni siquiera las subastas mal diseñadas de Holanda obtuvieron un resultado peor que los concursos de belleza, que casi con seguridad habrían llegado a los mismos ganadores y sin más ingresos para el Estado. Muy de vez en cuando —por ejemplo, cuando hay excesivamente pocos concursantes potenciales, o los costes de proporcionar la información necesaria a los concursantes son muy elevados— puede ser mejor un sistema de negociaciones estructuradas. Sin embargo, la norma general es que las subastas tratan a las empresas de manera justa y transparente, y rinden los mayores beneficios posibles para los consumidores y los contribuyentes.

Paul Klempere es profesor de la cátedra Edgeworth de Economía en la Universidad de Oxford y asesor a la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos en cuestiones antimonopolio. Fue el principal de los redactores de subastas que asesoraron al Gobierno británico en el diseño de la primera pajar mundial de licencias de teléfonos móviles de tercera generación.



Representantes de VIAG, T-Mobile, Sonas, Telefónica, Mannesmann, Mobilcom y E-Plus tras la subasta de UMTS en Alemania. /reuters