FORO LATINOAMERICO DE COMPETENCIA
-- 9-10 de septiembre de2009, Santiago (Chile) --

Sesión IV: Problemas de competencia en las telecomunicaciones

Contribución de Chile
María de la Luz Domper R[*].

1. Introducción

1. Chile está viviendo un proceso de convergencia tecnológica semejante al que viven otros países desarrollados. Mediante este proceso, es posible prestar diversos servicios por medio de una misma tecnología. Es así como a través de la red de cable coaxial, por ejemplo, ya no sólo es posible transmitir TV por cable sino que también otros servicios como telefonía fija e internet. Lo mismo sucede a través de las redes móviles: ya no sólo se utilizan para dar el servicio de telefonía móvil sino que también pueden utilizarse para acceder a internet y, en un futuro, con la introducción de la tecnología 3G para transmitir la señal de TV. Finalmente a través de la red de telefonía fija hoy es posible no sólo realizar llamadas sino que también acceder a internet. Este proceso de convergencia genera más competencia entre redes y al interior de una misma red.

2. En este proceso de convergencia y para disminuir la brecha digital ha sido fundamental el crecimiento y desarrollo de la telefonía móvil durante los últimos años. Chile cuenta hoy con un nivel de penetración móvil de casi 90%, con más de 14 millones de abonados a nivel nacional. Las conexiones a internet han crecido muchísimo en los últimos 4 años. Es así como el 2005 no alcanzaban al millón de líneas y se espera que este año doblen dicha cifra llegando a los 2 millones de conexiones a nivel nacional. La TV de pago, por su parte, cuenta con 1,47 millones de suscripciones a nivel nacional. La telefonía fija no se ha quedado estancada, a pesar de que las líneas fijas a nivel nacional se han mantenido en 3,5 millones. La empresa dominante ha disminuido su participación de mercado a 60%, pero empresas no dominantes han aumentado su nivel de inversiones, desarrollando la competencia por redes. La nueva

[*] Ingeniero Comercial mención Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Macroeconomía Aplicada del mismo plantel. Ministro Suplente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

competencia ha incentivado a las empresas incumbentes a invertir en duplicar o triplicar su ancho de banda, a invertir en banda ancha de prepago, etc.

3. En este proceso de desarrollo ha sido fundamental la labor del Tribunal de la Libre Competencia, desde su creación en el 2003. En efecto, la regulación del sector telecomunicaciones data de 1982, es decir de hace 27 años. En todo este tiempo no ha sufrido grandes modificaciones, pero bajo su amparo se han podido desarrollar diversos servicios que no estaban en la mente de los legisladores en ese momento. Tal como en otros países, el avance tecnológico de este sector ha interrumpido y la legislación se ha visto superada. Los nuevos servicios han dado origen a distintos juicios, muchos de los cuales han sido ante el Tribunal de la Libre Competencia y a varias consultas ante dicho organismo. En este aspecto el Tribunal de la Libre Competencia ha dado luces respecto de los cambios relevantes que se requieren para aumentar la competencia en los mercados, como por ejemplo, la portabilidad numérica, y su labor ha sido fundamental para el desarrollo de las nuevas tecnologías y servicios.

2. Rol del Tribunal de la Libre Competencia en el Sector de Telecomunicaciones

4. El rol del TDLC en materia de telecomunicaciones ha sido muy importante. No sólo ha participado analizando operaciones de concentración en el sector, como la fusión de VTR y Metrópolis Internet, ambas empresas de TV por cable y respecto de la fusión de Bellsouth y Movistar, ambas empresas de telefonía móvil; sino que ha debido pronunciarse respecto de las consultas que le ha hecho la Subsecretaria de Telecomunicaciones (Subtel) sobre el proceso de fijación tarifaria a los operadores dominantes en telefonía local y respecto de la conveniencia de la participación de los actuales concesionarios de telefonía móvil en el concurso público de telefonía móvil digital avanzada.

5. En todos estos casos el Tribunal ha emitido una importante opinión, por ejemplo:

Informe sobre Libertad Tarifaria (Informe Nº 2 del 2009):

6. El TDLC analiza las condiciones de competencia existentes en el mercado con el fin de analizar si debe continuar el proceso de fijación tarifaria de las empresas dominantes en telefonía local (Telefónica CTC, Telsur, Telcoy y Entelphone), o bien, si existe competencia suficiente como para liberalizar dichas tarifas.

7. En su informe, el TDLC concluye que hoy el mercado es desafiable gracias a la mayor competencia de la telefonía móvil respecto de la telefonía fija, lo cual hace posible liberalizar el régimen de tarifas máximas al cual estaban sometidos el cargo fijo, el servicio local medido (o SLM) el cual tarifica las comunicaciones entre suscriptores de la misma zona primaria, los teléfonos públicos y la conexión telefónica. No obstante, el TDLC mantiene la definición de empresas dominantes. Por otra parte, señala que debe continuar el proceso de fijación de tarifas máximas para otros servicios asociados al servicio público telefónico local y de interconexión, por considerar que las condiciones de competencia son aún insuficientes como para liberalizar dichas tarifas.

8. Por otra parte, son interesantes las recomendaciones que establece el TDLC con el fin de aumentar el nivel de competencia en el mercado de telecomunicaciones:

9. El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones solicitó al TDLC que considerara un principio de no discriminación nacional para las empresas calificadas como dominantes, con el fin de proteger a consumidores ubicados en zonas poco competitivas. Respecto de esta solicitud, el TDLC señala que “Una medida como la solicitada obligaría a las empresas a ofrecer los mismos precios –respecto del servicio público telefónico- a clientes que generan una estructura de costos distinta para la empresa” (C. 150). Y continúa: “a pesar de que esta medida pareciera proteger a los consumidores que habitan zonas geográficas de mayores costos para las empresas, es posible que las compañías que tienen que decidir si abastecer o no

una determinada zona, prefieran no ofrecer el servicio a estos consumidores por no representar un buen negocio, dejándolos en una situación menos favorable, por lo que este Tribunal estima que no parece recomendable tener sólo un área tarifaria" (C. 151). No obstante recomienda lo anterior, el Tribunal reconoce que le compete al regulador sectorial establecer en el correspondiente decreto tarifario las áreas tarifarias que determinarán las distintas categorías de usuarios. También recomienda a la Subtel no establecer áreas tarifarias demasiado pequeñas u homogéneas de tal manera que cada área tarifaria incluya zonas con distintos grados de competencia entre redes (C. 152).

10. Asimismo, estableció que, sin perjuicio de la obligación de no discriminar entre usuarios de una misma categoría establecida en la LGT, de cualquier modo las empresas con poder de mercado no pueden discriminar injustificadamente en sus precios a los usuarios, por ser contrario a las normas de libre competencia (C. 153).

11. Respecto de las ofertas de planes y paquetes, el Tribunal recomienda adoptar medidas que impidan la oferta de paquetes que incluyan telefonía fija y móvil, de tal manera de no eliminar el rol disciplinador que ejerce la telefonía móvil sobre la fija (C. 155). Además recomienda, por ejemplo, que en cualquier oferta que empaquete distintos servicios, se identifiquen los precios de cada uno de éstos, el descuento que conlleva la paquetización, y que esos servicios sean efectivamente ofrecidos por separado a los precios indicados (C. 158).

12. Respecto de la desagregación de redes y reventa de servicios, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones solicitó la efectiva oferta de facilidades de reventa. Al respecto, el TDLC previene a la Subtel que ejerza sus atribuciones normativas y fiscalizadoras, para asegurar que se produzca la desagregación de redes por parte de las empresas de telefonía fija con redes ya instaladas, mediante el establecimiento de la obligación de contar con ofertas mínimas que contengan todos los elementos necesarios para su contratación por terceros, y mantener información de libre acceso público y actualizada de su disponibilidad. También le recomienda dictar una norma de aplicación general que detalle las prestaciones técnicas y administrativas necesarias para establecer un mecanismo de tarificación homogéneo y transparente para las empresas afectas a fijación de tarifas de estos servicios (C. 160). En este sentido el TDLC opta por la desagregación de redes de las empresas dominantes de telefonía local a tarifas eficientes.

13. Asimismo, el TDLC previene que es necesario se hagan "todos los esfuerzos posibles para contar con portabilidad numérica en un período breve, tanto en telefonía fija como en telefonía móvil, de manera que con ello se inyecte presión competitiva a todo el mercado de las telecomunicaciones." (C. 163).

14. Otra recomendación necesaria que permitiría aumentar la competencia en este mercado a juicio del Tribunal es la de eliminar la diferenciación tarifaria de las llamadas entre teléfonos de una misma empresa (on-net) y hacia teléfonos de otras empresas (off-net).

Consulta sobre participación de empresas en la renovación del concurso de concesiones de radiodifusión (Resolución Nº 29 del 2009)

15. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia autorizó la participación de las empresas relacionadas y filiales de GLR Chile S.A. –que operan las radios "Imagina", "Rock and Pop", "Concierto", "Futuro", "FM Dos", "Corazón", "Pudahuel", "Hit 40", ADN Radio Chile", "Radioactiva" y "Radio Uno" – en los concursos de renovación de concesiones de radiodifusión que realizará la Subtel durante este año, respecto de sus concesiones de frecuencias FM que expiran el año 2010.

16. La consulta al Tribunal nace como consecuencia de una de las condiciones con las que fue aprobada, el 27 de julio del 2007, la operación de concentración entre los grupos radiales GLR-Prisa e Iberoamerican Radio.

17. Por otra parte, el TDLC en este consulta se refiere a las dos modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones, (LGT), de septiembre del año 2008 y febrero del 2009, las cuales alteraron las reglas de asignación de estos concursos y establecieron restricciones a la participación de empresas relacionadas, señalando que no pueden "presentar más de una solicitud para una misma localidad, en un mismo concurso", y a su transferibilidad al menos por dos años desde su asignación. A juicio del Tribunal, estas condiciones no generan condiciones de competencia *ex-ante* por la asignación del espectro y, por el contrario, limitan la participación de grupos empresariales en los concursos que incluyan dos o más de sus frecuencias a renovar en una misma localidad.

18. Por otra parte, estimó que no ha sido posible apreciar la existencia de comportamientos contrarios a la libre competencia desde que se produjera la fusión del grupo GLR con Iberoamerican Radio, dado que el tiempo transcurrido ha sido muy breve.

Participación de las empresas móviles incumbentes en la futura licitación de 3 G (Resolución Nº 27/2008)

19. El TDLC resolvió la consulta de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) respecto de si procedía exlcuir, limitar o condicionar la participación de los actuales concesionarios de telefonía móvil en el concurso de telefonía móvil digital avanzada.

El TDLC declaró que de acuerdo con las normas de defensa de la libre competencia contenidas en el Decreto Ley Nº 211, y lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones Nº 18.168, no era procedente excluir la participación de los actuales concesionarios de servicio público telefónico móvil en el Concurso Consultado.

20. Además, le solicitó al organismo regulador, Subtel, adoptar las siguientes medidas:

a) Implementar la portabilidad del número telefónico móvil,

b) Subdividir la banda de frecuencia 1710-1755 MHz y 2110-2155 MHz en el mayor número de bloques que técnicamente permita, en forma eficiente y con costos razonables, prestar servicios avanzados de comunicaciones móviles o de 3G con cobertura nacional. Adicionalmente el Tribunal recomienda que se establezca en las bases que cada postulante se podrá adjudicar sólo un bloque en un primer concurso.

c) Definir en las bases del Concurso los plazos de ejecución y de puesta en servicio que deberán comprometer los postulantes, considerando plazos que no restrinjan o perjudiquen la participación de interesados que carezcan, a la fecha del Concurso, de infraestructura o redes de comunicaciones móviles.

Opinión de la Corte Suprema (Resolución 27 de la Corte Suprema del 27/1/2009)

21. La Corte Suprema acoge los recursos de reclamación presentados por Subtel, Nextel Chile S.A., la Fiscalía Nacional Económica y VTR Banda Ancha Chile S.A. y cambia la decisión del TDLC, estableciendo un límite máximo a la tenencia de espectro radioeléctrico en 60 Mhz, con lo cual limita la participación de las empresas concesionarias del servicio móvil incumbentes.

Fusión Bellsouth y Telefónica Móviles S.A. (Resolución Nº 2 del 2005)

22. El Tribunal (TDLC) aprobó la operación consultada por Telefónica Móviles S.A., de España, y BellSouth Chile, Inc. y BellSouth Chile Holdings, Inc.. En su Resolución estimó que a pesar de implicar una mayor concentración en un mercado con claras barreras a la entrada, no tendería a impedir, restringir o entorpecer la libre competencia, atendidas las características técnicas y económicas del mercado en que opera la telefonía móvil, las fuerzas de oferta y demanda que operan en esta industria y la influencia del vertiginoso cambio tecnológico. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal estableció una serie de condiciones que debían ser cumplidas por las empresas consultantes.

23. Algunas recomendaciones interesantes en esta resolución:

- El Tribunal considera conveniente la introducción al mercado de los OMV (Operadores Móviles Virtuales) pues ello conllevaría un incremento de la competencia en el mercado y un uso más eficiente del espectro.

- Asimismo, el Tribunal se muestra a favor de la portabilidad numérica como una forma de evitar el problema de clientes queden cautivos y para ello impone la obligación de poner en marcha un servicio gratuito de información de cambio de número a favor de esos usuarios.

Fusión VTR Metrópolis (Resolución Nº 1 del 2004)

24. El TDLC aprobó la operación de fusión consultada por Liberty Comunicaciones de Chile Uno S.A. y Cristalchile Comunicaciones S.A. El TDLC estimó que dicha fusión podía ser positiva para el mercado nacional de telecomunicaciones, pues ello permitiría contar con actor capaz de ofrecer los tres servicios en conjunto: Internet banda ancha, telefonía y televisión por cable, y competir, mediante otra red que presta dichos servicios, con la empresa dominante de telefonía local. No obstante, dado el alto nivel de concentración que originaría la fusión, el Tribunal impuso condiciones para la fusión.

3. Conclusión

25. El rol del TDLC ha sido fundamental para el desarrollo del sector telecomunicaciones en Chile. Su opinión no ha estado exenta de divergencias con el regulador sectorial (Subtel). No obstante, debieran implementarse muchas de sus sugerencias como la portabilidad numérica, el incentivo a la competencia en redes y la desagregación de redes de telefonía local de empresas dominantes. Otras reformas también son necesarias, por ejemplo la creación de un Panel de Expertos en Telecomunicaciones, la revisión del sistema de concesiones, entre otros.