

# “El Sector de Telecomunicaciones en Chile y la Libre Competencia”

**Javier Tapia**

IX Taller Internacional - Tendencias y Retos del Sector TIC  
Comisión de Regulación de Comunicaciones  
Cartagena, Colombia: 1-2.09.2014

# El contexto país



- “Dependiente de industrias extractivas y aislado de muchos mercados mundiales”
- “Los mercados del producto y la propiedad del capital han estado usualmente concentrados”
- “El mercado local es relativamente pequeño”
- “Distante de muchos otros mercados mayores y centros de producción”
- “Incumbentes era históricamente un grupo pequeño y cerrado”
- “Tiene una economía de mercado bien desarrollada”
- “La mayoría de la población opera en un ambiente económico menos desarrollado”
- “Distribución de la riqueza y el ingreso es fuertemente bipolar”

Source: OECD (2003), *Competition Law and Policy... in South Africa*

# Acuerdos anticompetitivos en el sector TIC

- Cantidad de acuerdos anticompetitivos a la fecha en Chile (incluyendo carteles duros) = 0
- Cantidad de investigaciones en curso por esa conducta en Chile = 0
- Por tanto, análisis se basa en abusos de dominancia
  - Control de concentraciones no tratado aquí

# Objetivo

- Mostrar cómo la libre competencia ha sido usada como “abrelatas” de mercados, liderando los cambios regulatorios
  - Similar al derecho de competencia europeo
  - Pero política eventualmente sujeta a mayores objeciones por falta de objetivo similar al mercado común

# Muchos casos sobre abusos de dominancia

- Más casos que en jurisdicciones con institucionalidad comparable (Roberts & Tapia, 2014; comparando Sudáfrica y Chile)
- *Cara*: habilidad de las autoridades de comp. para lidiar con casos de manera rápida y efectiva
- *Sello*: mayoría de casos son “simples”
  - (Súper)dominancia es clara
  - Efectos son relativamente claros
  - No suelen ser alegadas justificaciones de eficiencia (o son muy débiles)

# Muchos casos sobre abusos de dominancia (cont.)

- Además: legislación sustantiva es flexible
  - Permite usar “atajos” cuando la dominancia es clara y hay daño *evidente* a la competencia
- Test más usado: “ausencia de sentido económico”
  - No explicitado en la jurisprudencia
  - Se quieren evitar restricciones no razonables a la competencia
- Dos miradas:
  - Positiva: hay un cierto “camino de legalidad”
  - Alternativa: no se han clarificado importantes aspectos
    - Noción de abuso, costos relevantes, rol de presunciones, tipo de error a ser evitado, etc.



# La normativa básica y los reguladores

Un complejo entramado





# Diferentes tipos de regulación

- Regulación internacional:
  - Técnica: ITU
  - Económica: Acuerdos de Libre Comercio
- Regulación local:
  - LGT (1982)
  - Reglamentos, NT, resoluciones, etc.
  - <http://www.subtel.gob.cl/transparencia/marconormativo.html>

# Las bases del modelo: la normativa

- Regulación basada en expertise, técnica, supuestos, definiciones (Alé 1990)
  - Modelo “ochentero”
    - ¿Causas?: isomorfismo institucional (Powel&DiMaggio 1983); fuerza de las ideas (Derthick&Quirk 1985)
  - Similar en otras áreas (e.g., electricidad)
- Objetivo central primordialmente económico
  - Optimización (menor precio)

# Las bases del modelo: la normativa (cont.)

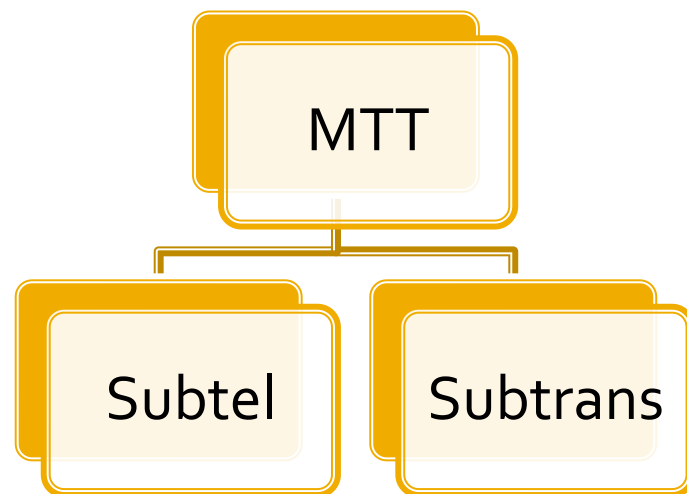
- Fundamento en teoría del MN
  - Regulación de entrada (concesiones)
  - Normas técnicas (pocas)
  - Regulación de precios
  - Régimen de sanciones
- Privilegio explícito de la seguridad jurídica por sobre la flexibilidad regulatoria
  - Ley regula ámbitos que en otras jurisdicciones quedan entregados al regulador
    - Costos (definición, cuáles usar), etapas de procesos, etc.

# Las bases del modelo: el regulador

- Foco en facultades y ámbitos de competencia
  - Regulación basada en C&C
- Modelo único tradicional
  - “Superintendencias”
    - Unipersonales, no independientes
  - Basado en regulación de MN
    - Diseñados para hacer política industrial
  - Se discute hoy, pero permanece inalterado

# El regulador sectorial: MTT/Subtel

- Proposición de políticas
- Participación en la planificación nacional y regional del desarrollo de telecomunicaciones
- Elaboración y actualización de normas técnicas
- Administración y control del espectro
- Otorgamiento de concesiones, permisos
- Control y supervisión de servicios
- Protección de derechos de los usuarios
- Regulación tarifaria (con participación del Min. de Economía)
- Aplicación de sanciones administrativas



# Subtel

- No es independiente: es subsecretaría política
  - Vela por la política pública sectorial
  - En Chile no existen agencias independientes
- Además, agrupa facultades regulatorias y fiscalizadoras
  - Pero: proyecto de Ley que crea Superintendencia de Telecomunicaciones (Boletín 8034-15, de dic. 2011)
    - Hoy, en 2º trámite const. ante el Senado
- Carece de un mandato para fomentar la competencia

# Otros organismos sectoriales

- Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones / Subtel (Art. 28B):
  - Administración del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones
- Consejo Nacional de Televisión (Ley 18.838)
  - Otorgamiento de concesiones de TV abierta
  - Fomento de programas y expansión de la TV
  - Velar por el correcto funcionamiento de la TV abierta y limitada

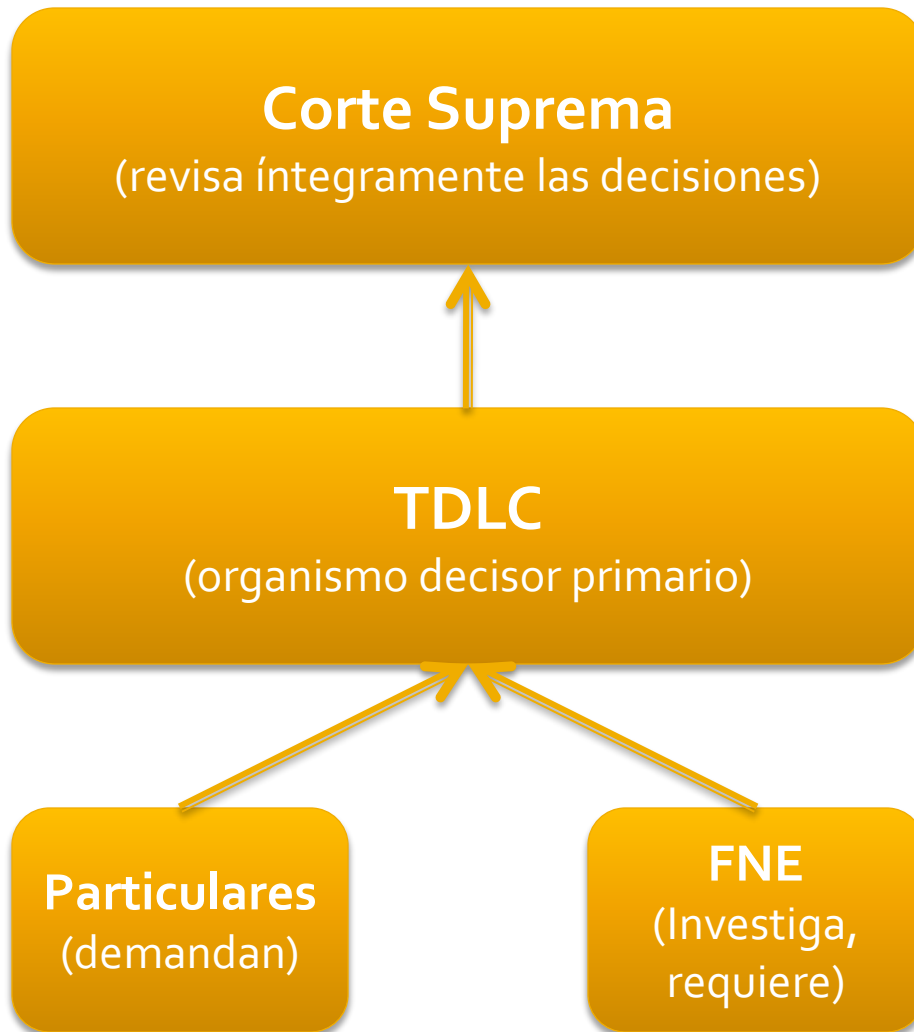
# La norma sustantiva de LC: el DL

211

- No menciona un objetivo legal explícito
  - Pero eficiencia y bienestar del consumidor han sido mencionados en la jurisprudencia del TDLC y la Corte Suprema
- Una sola norma sustantiva importante: artículo 3º
  - Amplio, genérico y flexible en su aplicación
  - Conductas “tradicionales” se señalan sólo como ejemplos



# La institucionalidad de LC: rol del TDLC



- Funciones generales: art. 18 DL 211
  - Proced. contenciosos
  - Proced. no contenciosos
  - Recomendación de normativa sectorial
  - Dictación de instrucciones generales
  - Otras en leyes específicas (aprox. 17)
- Función específica: art. 29 LGT
  - Determinación de la necesidad de regulación tarifaria para telefonía local y LD, y servicios intermedios de transmisión y conmutación

# La institucionalidad de LC

- TDLC y FNE son:
  - Órganos especializados (expertise y reiteración)
  - Independientes del poder político
  - Velan por LC en todos los sectores, sin excepciones
- Función reguladora del TDLC se basa en
  - Legitimidad funcional (mayor eficiencia)
  - Legitimidad procesal (mayor independencia)
- Sanciones en proced. contenciosos:
  - Hasta US\$20 en casos de abusos (30 colusión)
  - Otras medidas

El riesgo:



# Algunos datos del mercado

Fuente: [www.subtel.gob.cl](http://www.subtel.gob.cl)

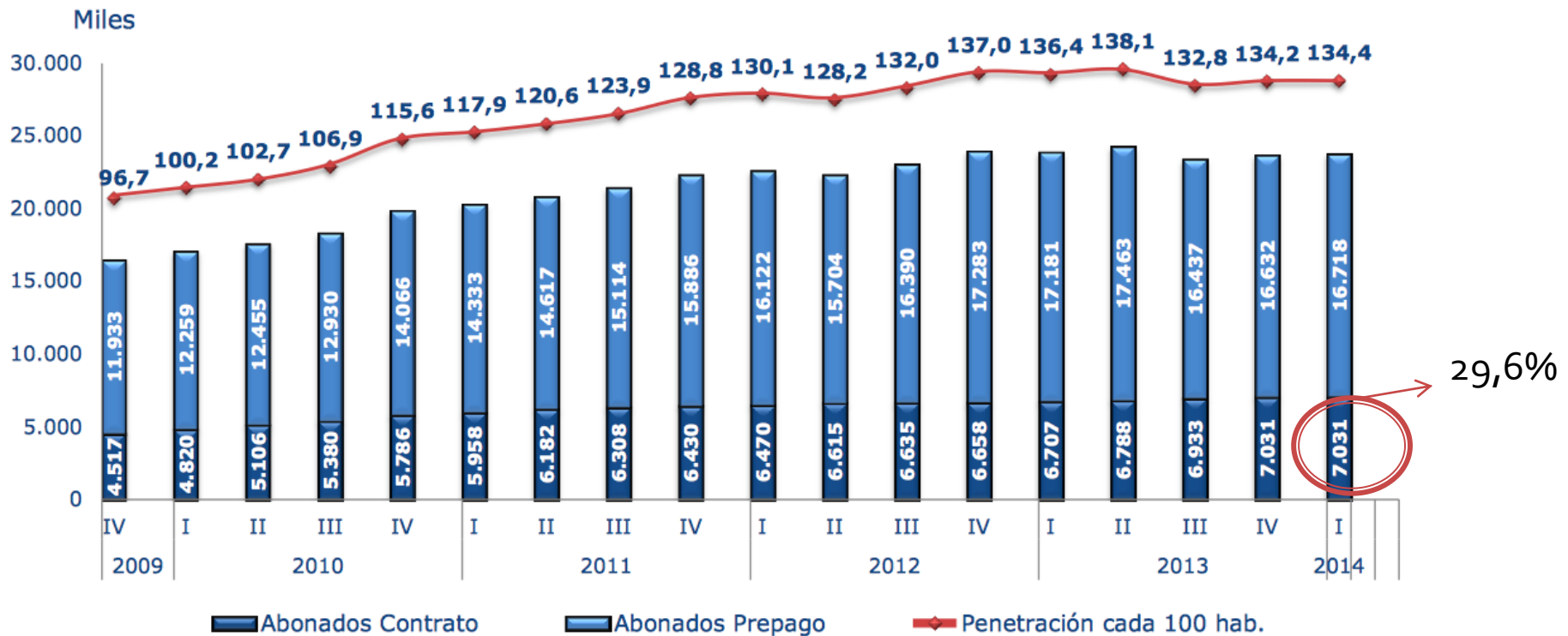
# Aspectos Generales

- Sector de gran impacto político, económico y social
- Alta innovación técnica, rápida obsolescencia
  - Señales analógicas v. digitalización
  - Un ejemplo:
    - *El estudio enfatiza la situación existente en los mercados del télex, telegrama y transmisión de datos por una parte, y el mercado telefónico, por otra* (“Análisis Institucional y Económico del Sector de Telecomunicaciones en Chile”, Coloma & Herrera, 1990)
    - Hoy: banda ancha móvil y TV digital



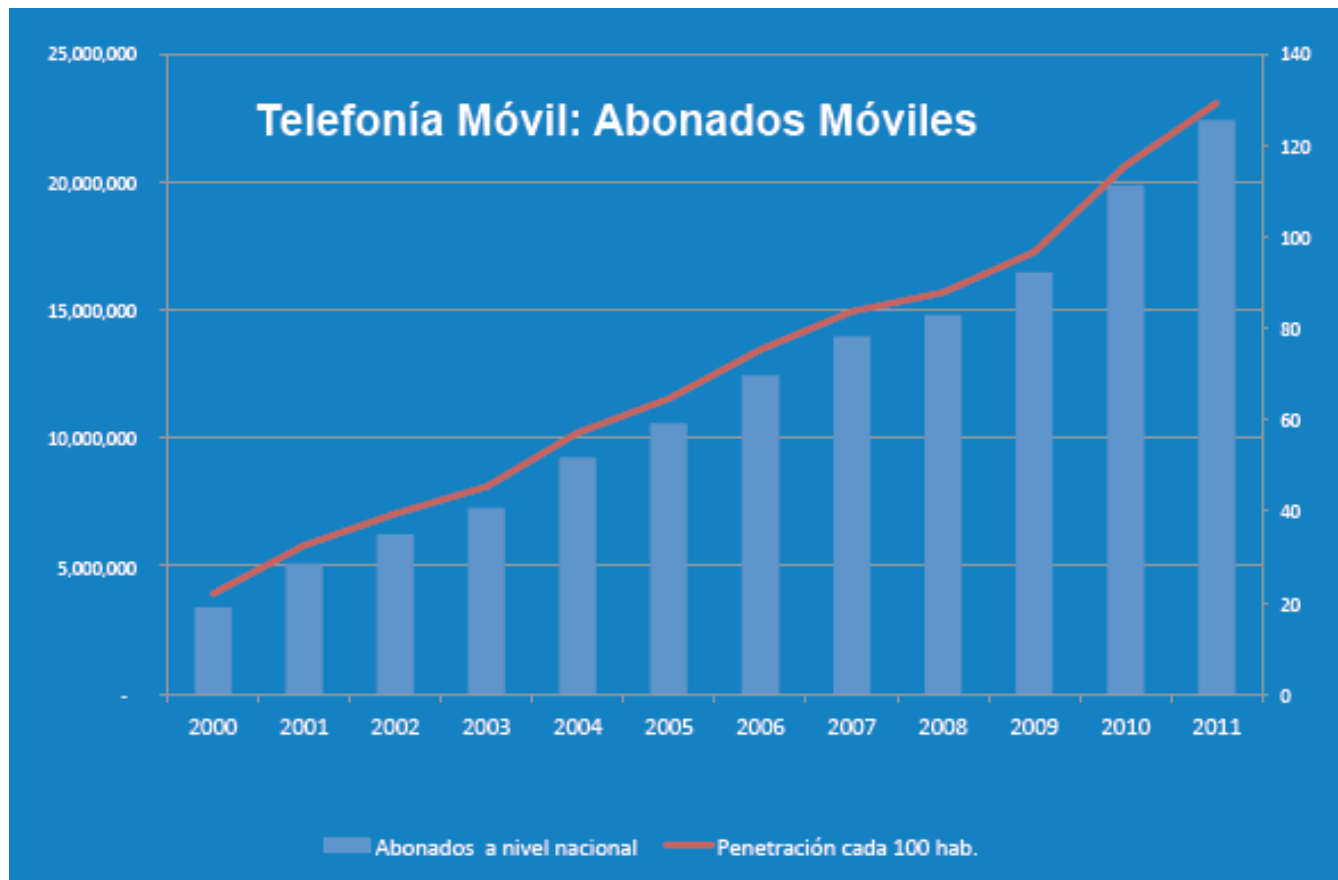
# Telefonía móvil

- Penetración en aumento: 134,4 abonados c/100 hbts
- Crecimiento promedio de abonados: 10% desde 2004



# Explosivo crecimiento...

- A marzo 2014, aprox. 23,8 millones de abonados

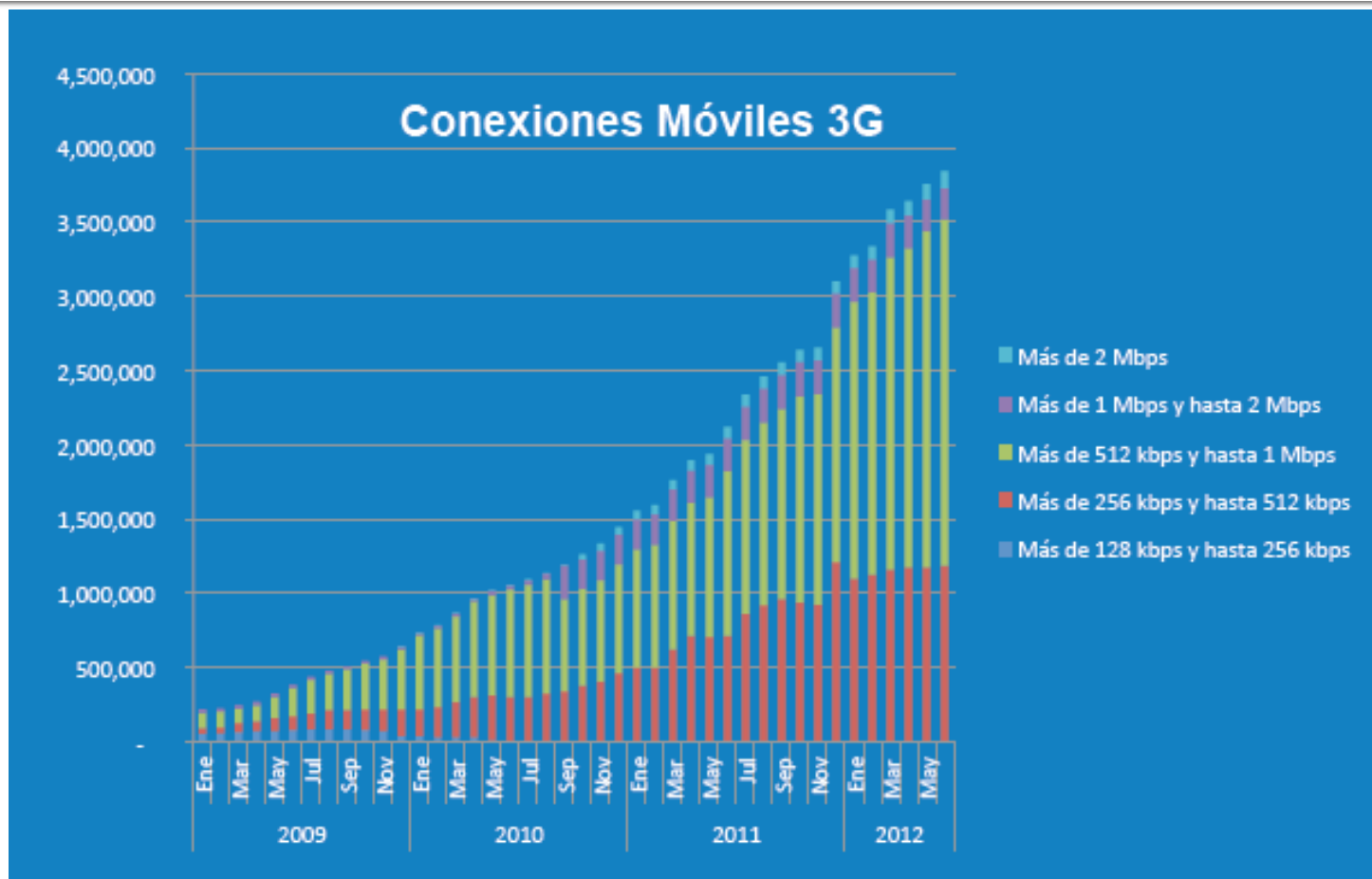








# ...con aumento de velocidades de conexión



- Actualmente, 4G en desarrollo

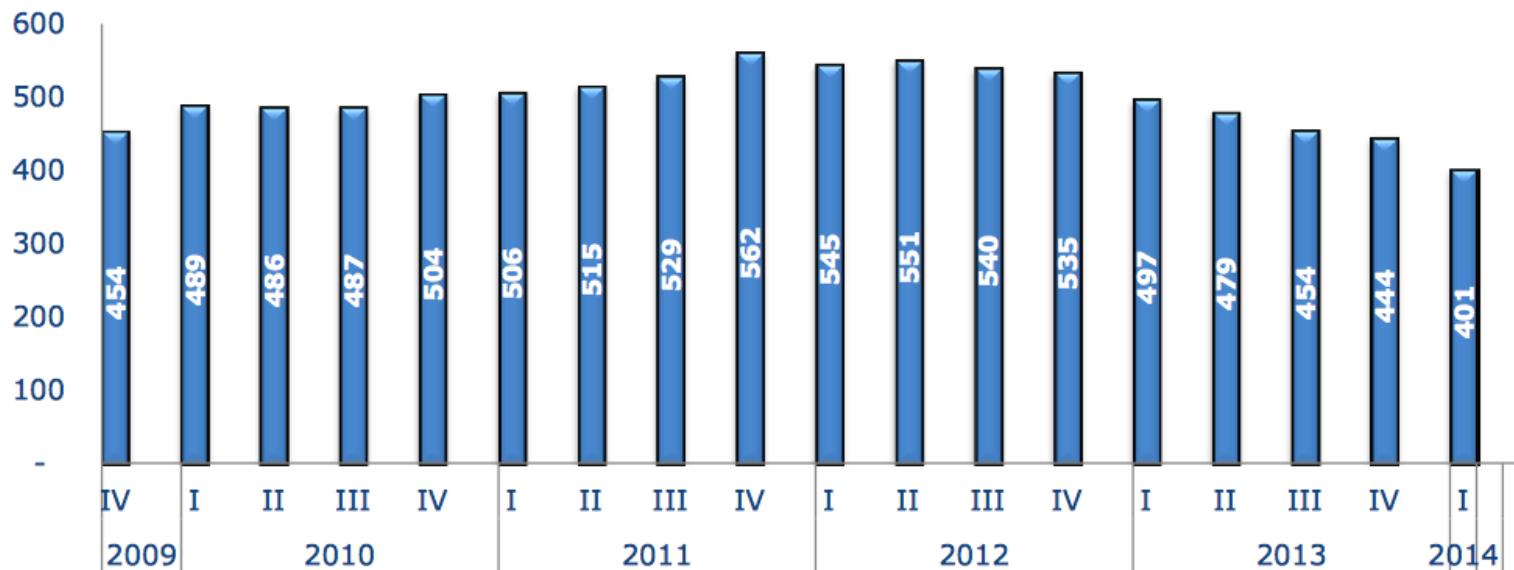
# Aumento de conexiones con mayores velocidades

- Promedio de 7,1 Mbps
  - Incremento de un 27%
  - Primer lugar de la región (luego Brasil, con 4,7 Mbps).
- 90,4% corresponde a Banda Ancha 2.0, es decir, cuenta con velocidades de 2 Mbps o superiores
  - Relación entre crecimiento de penetración y velocidades de conexión es positiva

# Nuevos servicios impactan

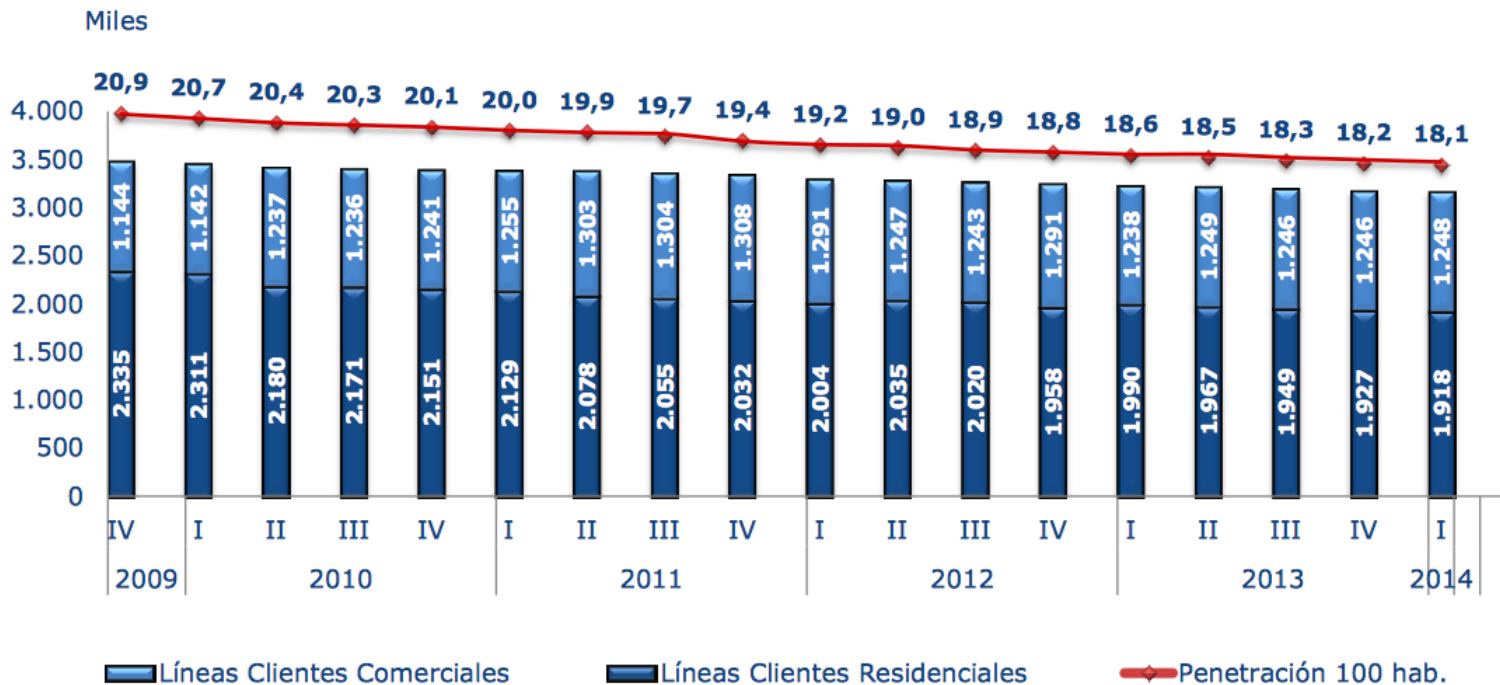
- Disminución de tráfico de msjes en 19,6% entre marzo 2013-14
  - Sustitución por chats (Whatsapp, Line, etc.)
  - Tráfico de minutos de salida tb. ha disminuido (9,2% respecto de 1er trim '13)
  - Resultado de la convergencia

Miles de millones



# Telefonía Fija

- Penetración decreciente
  - Sustitución por tecnología móvil
  - Hoy 18,1 líneas c/100 hbts.
  - Líneas comerciales decaen a tasas menores



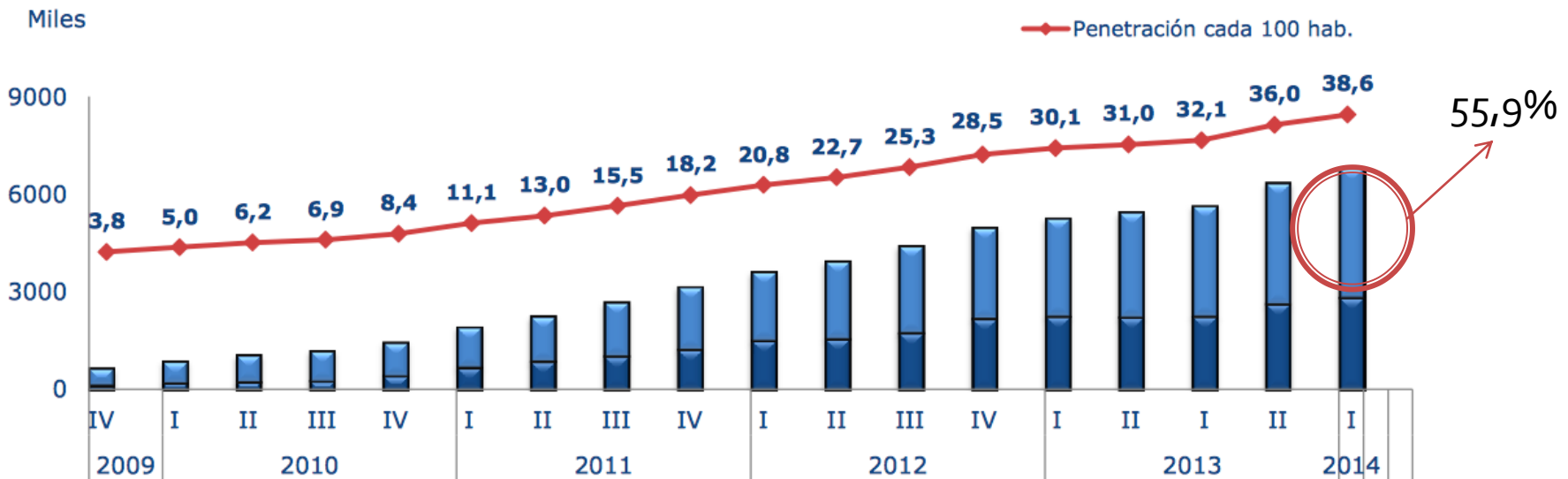
# Internet (fijo y móvil)

- Penetración: 51,8% c/100 hbts.
  - Crecimiento: 10% desde marzo 2013 (2,8% desde dic. 2013)



# Internet móvil (3G)

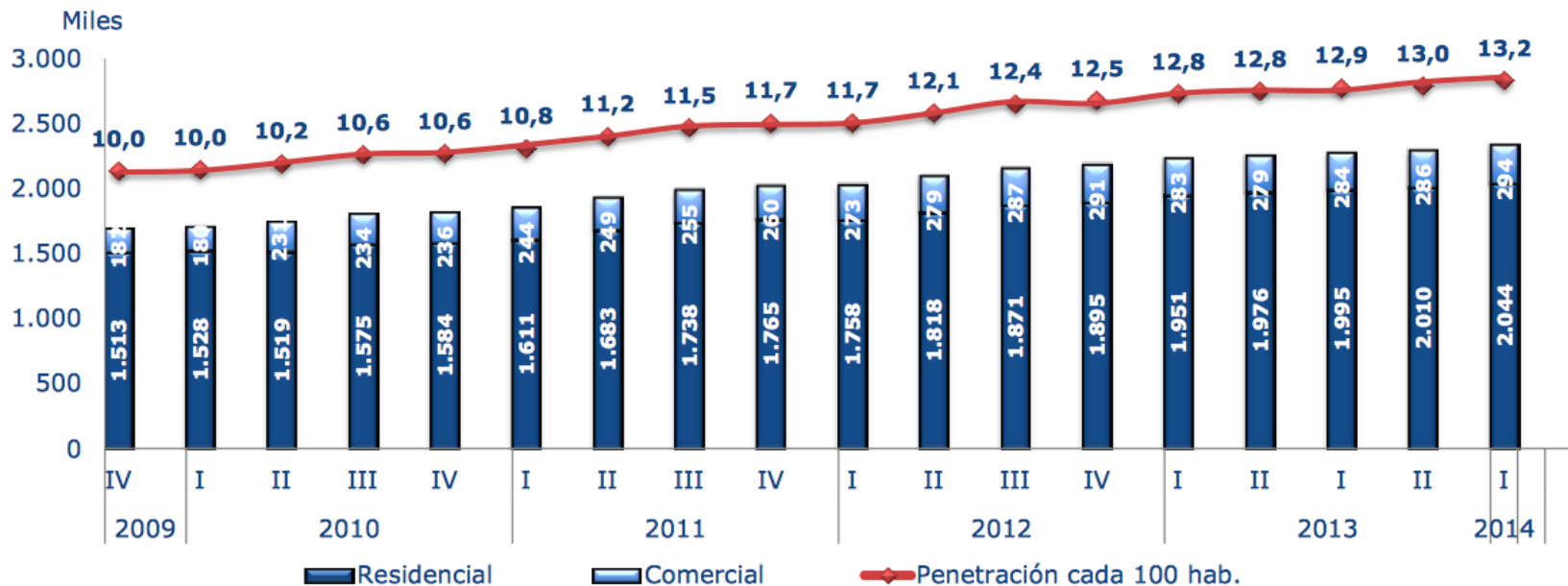
- Aumento de 769,8% (!) (dic 2009 v. jun 2013)
  - 38,6 conexiones c/100 hbts.
    - Crecimiento: 29,4% respecto de marzo 2013



Prepago	134	194	236	258	413	680	861	1.022	1.232	1.505	1.558	1.736	2.173	2.246	2.214	2.243	2.635	2.824
Contrato + Postpago	505	666	818	927	1.032	1.238	1.380	1.657	1.923	2.115	2.388	2.674	2.811	3.022	3.234	3.403	3.712	3.994

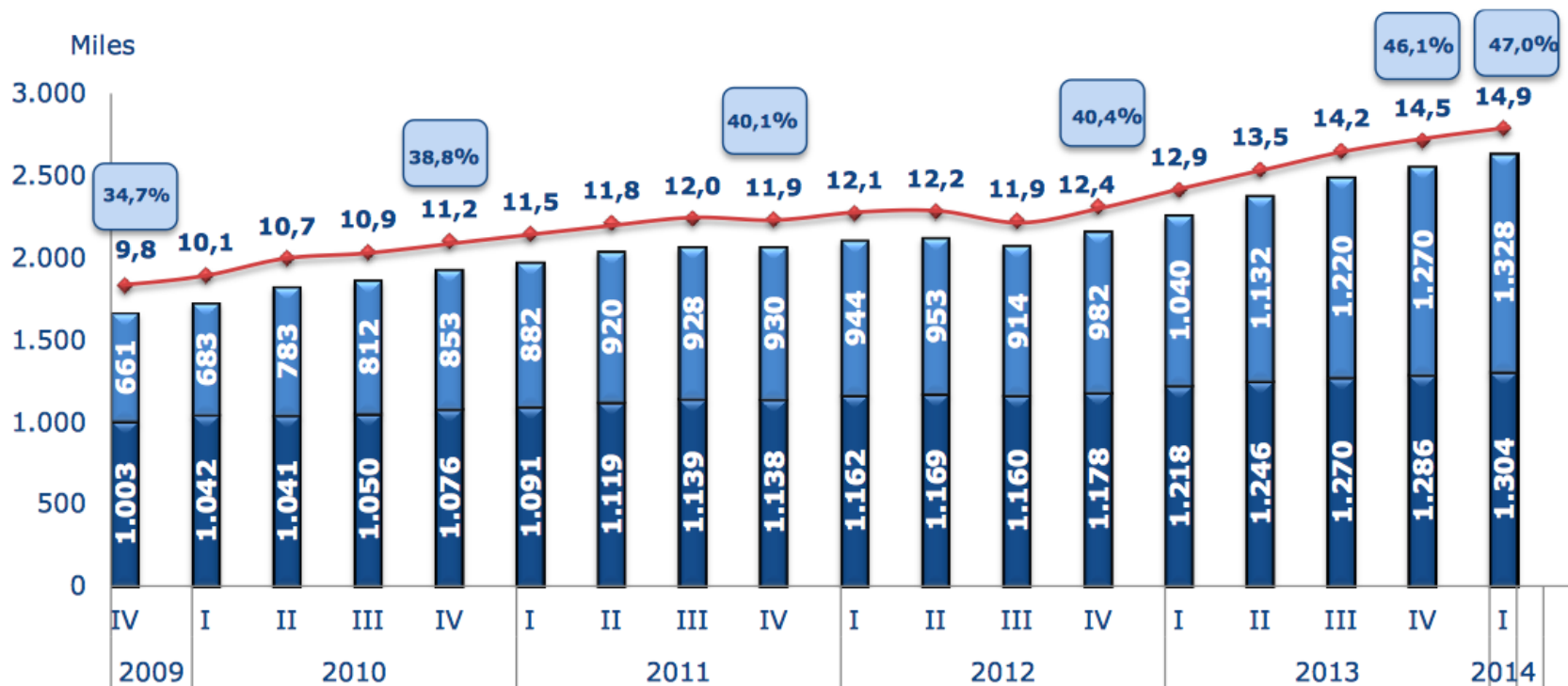
# Internet fijo

- Penetración: 13,2 conexiones c/100 hbts.
  - Crecimiento: 4,6% (marzo 2013 – 2014)
  - Del total de conexiones: residencial = 87,4%



# TV pagada

- Penetración: 14,9 suscriptores c/100 hbts
  - Incremento: aprox. 37% desde dic. 09
  - Marzo '14: conexiones satelitales superan a alámbricas x 1ª vez (50,5%)





# Los actores

Entrada, operación, etc.

*"[Puede] observarse una alta concentración en cada uno de [los segmentos que conforman el mercado de las telecomunicaciones]. Sin embargo, no sólo esto constituye una señal de alerta para este Tribunal, sino que también el hecho de que las cinco principales empresas participen en la mayoría de dichos segmentos, existiendo concentración en unas pocas firmas en el mercado de las telecomunicaciones, inhibiendo la presión competitiva..."*

(TDLC, Instrucciones de Caracter General N°2/2012, c. 71)

# El gran cambio

- Proceso de liberalización económica instaurado desde 1974 en adelante
- Hasta entonces, alta presencia estatal en el mercado
  - CTC: monopolio local
  - Entel: monopolio LD
  - Correos y telégrafos + dos empresas locales menores
- Liberalización en tres fases:
  - 1977-85: incluye dictación de la Ley General de Telecomunicaciones (1982) y venta de empresas menores
  - 1985-88: privatización de los 2 grandes monopolios
  - 1989-presente: compañías entran en nuevas áreas de negocios
- Hoy, empresas 100% privadas

# Privatización

## EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

PERÍODO Y EMPRESA	PORCENTAJE DE VENTA	COMPRADOR
1981	Se privatizan dos proveedores regionales: Compañía Nacional de Teléfonos y Compañía de Teléfonos de Coyaique	Transradio Chilena (VTR) adquiere el 80% de las acciones de cada uno de estas empresas de CORFO
<b>TELEX-CHILE</b>		
1986	se vende el 100% de acciones	Licitación pública
<b>ENTEL</b>		
1986	Se vende 30% de acciones	Adquiridas por AFP en la Bolsa de Comercio
1989	Venta de 12.5% de acciones	Empleados de la Compañía a través del Capitalismo Popular
1990	Venta de 10% de acciones	Telefónica de España
	Venta de 10% de acciones	Telefónica de España + Banco Santander
	Venta de 12% de acciones	Chase Manhattan Bank
	Venta del resto de acciones	mecanismo de Capitalismo Popular: empleados+ Armada Chilena
<b>CTC</b>		
1987	Se vende 6.4% de las acciones	Empleados de la Compañía a través del Capitalismo Popular
	Se vende 7.6% de las acciones	Adquiridas por AFP en la Bolsa de Comercio
	Se vende 11% de las acciones	Venta en la bolsa de Comercio a privados
1988	Se vende 52% de la compañía: 30 % de las acciones 22% de las acciones	Bajo licitación pública Compra de acciones en la Bolsa de Comercio

Fuente: Moguillansky, 1998

# Actores... 20 años antes

EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES EN CHILE Y SERVICIOS OFRECIDOS

Grupo Empresarial	Operadores extranjeros vinculados	Servicios ofrecidos					
		Servicio local	Larga Distancia Nacional e Internacional	Servicio empresarial y de valor agregado	Equipos y terminales	TV por cable	Acceso INTERNET
CTC	Telefónica	X	X	X	X	X	X
ENTEL	Stet-Italia	X	X	X	X		X
Télex-Chile		X	X	X	X		X
VTR	SBC-	X	X	X	X	X	X
Bell South	EEUU		X				
Cía Telef. Manquehue	Bell South	X					
CEMET		X					X
Iusatel			X				X
Transam	Iusacell-Mexico		X				

Fuente: Melo (1996).

- Hoy: industria dinámica y cambiante
  - Constantes fusiones y adquisiciones
  - Libre entrada de capitales

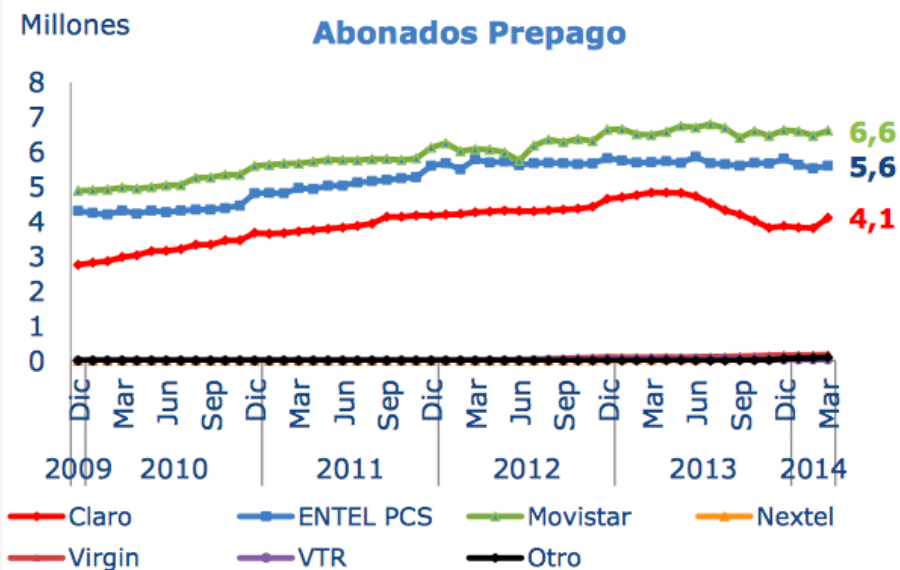
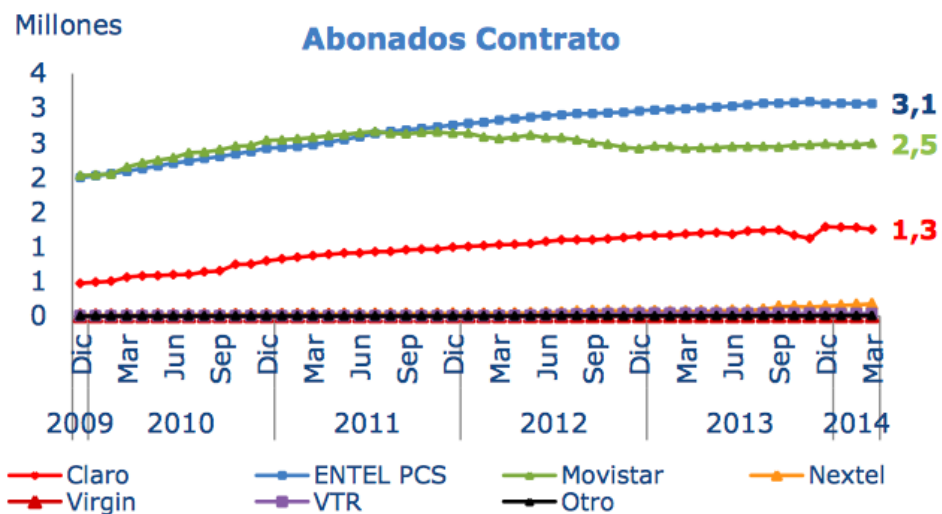
# Participaciones de mercado (%) (marzo 2014)

Empresa	Tel Móvil	Tel Fija (líneas)	Int. Móvil (3G, conexiones)	Int. Fijo (conexiones)	TV (suscriptores)
<b>Movistar</b>	38,3	51,2	42,7	38,8	19,7
<b>Entel</b>	36,5	6,5	33,8	1,4	
<b>Claro</b>	22,5	7,9	18,8	11,2	17,7
<b>VTR</b>	0,3	22,3	0,6	38,1	37,8
<b>Nextel</b>	1,3	---	2,2	---	---
<b>Virgin</b>	0,7	---	1,3	---	---
<b>GTD</b>		10	0,1	7,8	
<b>DirectTV</b>	---	---	---	---	15,4
<b>Otros</b>	0,4	2,1	0,5 (Falabella)	2,7	9,4

# Actores: participaciones de mercado en telefonía móvil

- Entel, Telefonica (Movistar), Claro: 97,3% del mercado
  - Entel: 43,7% mercado contratos
  - Movistar: 39,5% prepago
  - 95,3% mercado internet móvil
- Otros (Nextel, VTR, etc.): 2,7% del mercado
  - 2,4% mercado prepago
  - OMV (Virgin, Falabella): 0,9% del mercado

# Participación por tipo de abonado



Abonados de contrato son más relevantes desde el punto de vista de ingresos

# La regulación



# La política pública

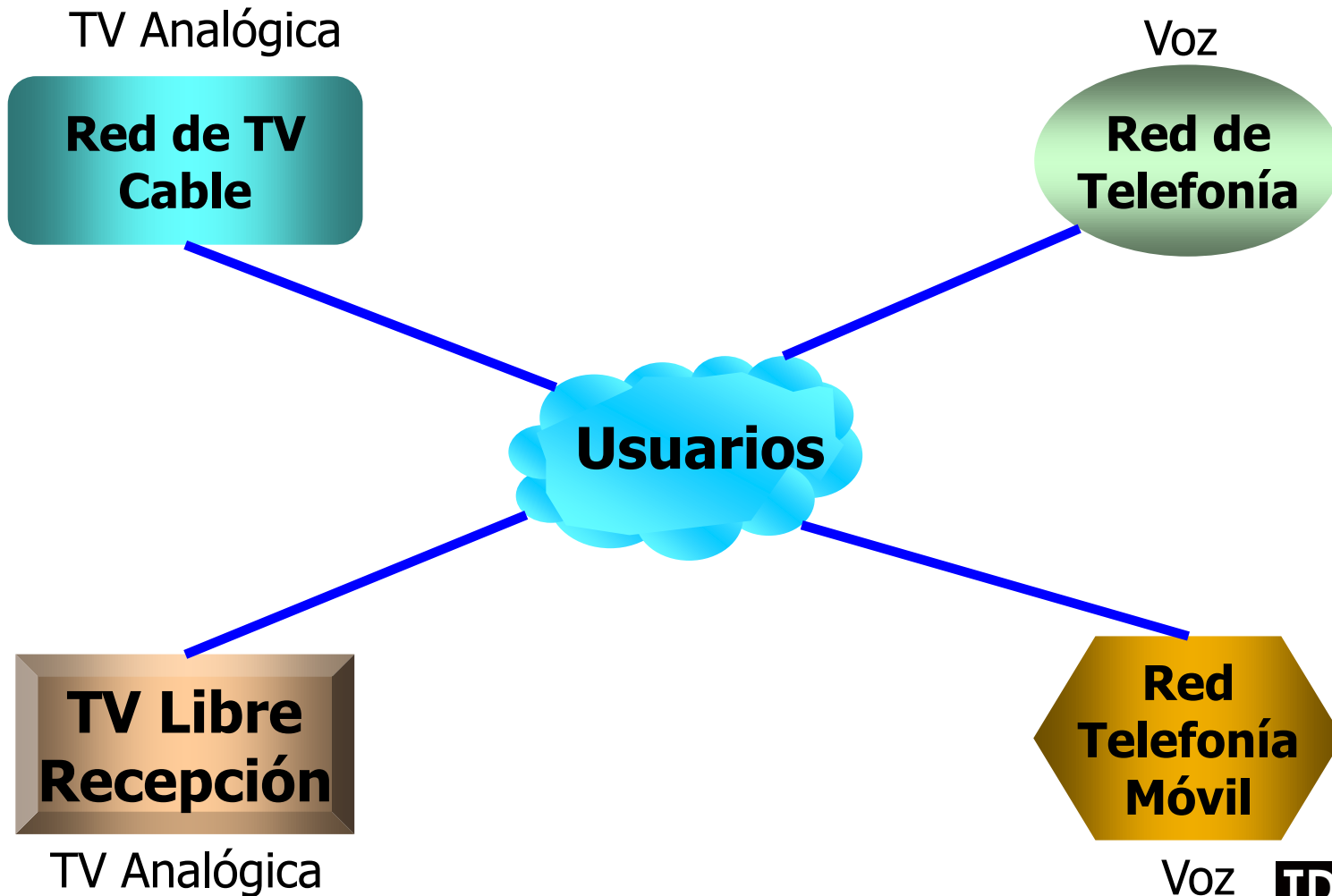
- PP fomenta modelo “mixto”
  - Competencia por redes
  - Competencia por servicios
- Objetivos
  - Aumento de cobertura
  - Disminuir precios
    - Tarifas libres, salvo declaración contraria del TDLC en ciertos servicios
  - Mejoras en calidad
  - Aumentar inclusión social / económica

# La política pública (cont.)

- Basada en *convergencia*:
  - Capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares
- Convergencia:
  - *Tecnológica*: tecnología es transparente al usuario. Plataformas multiservicios, substitutos entre sí.
  - *De Servicios*: Por una misma red es posible obtener muchos servicios
  - *De Redes*: todo tiende al mundo IP.

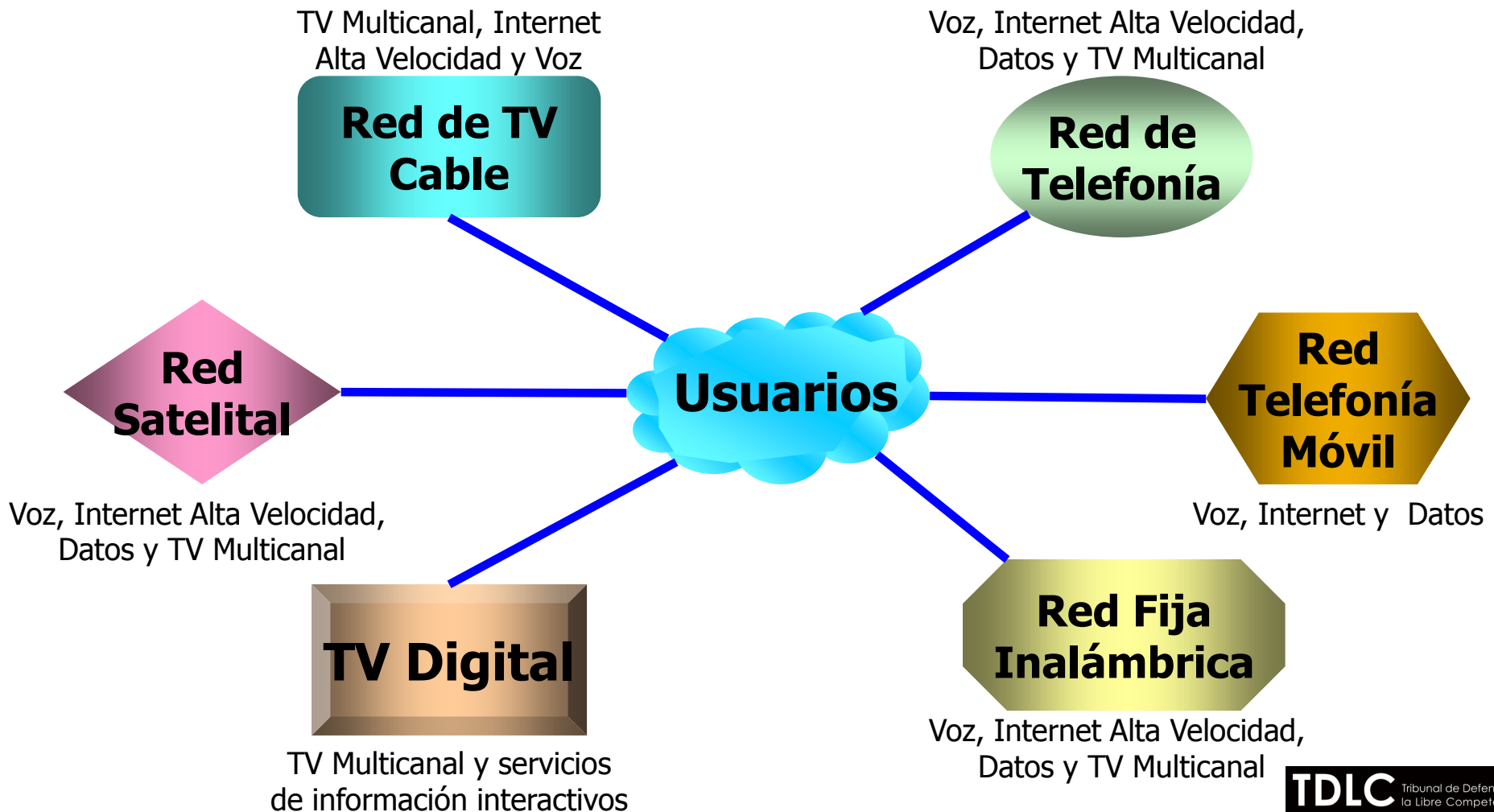
# Pre-convergencia

**1 Medio  $\Rightarrow$  1 Servicio**



# Convergencia

Por cada medio, múltiple servicios



# Desafíos de la convergencia

- Marco regulatorio chileno actual no es ideal para convergencia, pero permite cierto grado de desarrollo
- Se deben efectuar las adecuaciones normativas (sobre todo a nivel reglamentario), para generalizar los principios de neutralidad tecnológica y de interconexión de redes convergentes
- Sistema de permisos y concesiones actuales necesita revisión
  - Anteproyecto de ley sobre concesiones (2007)

# Desafíos de la convergencia (cont.)

- Desafío para la telefonía tradicional
- En materia de competencia, ha sido un factor relevante en las decisiones
  - Por ejemplo, *Voissnet II* (sentencia 97/2010):
    - *“la penetración del servicio de acceso a Internet de banda ancha determina la aptitud de los servicios de telefonía IP para sustituir y disciplinar a la telefonía fija tradicional”* (c. 31º), pero *“los servicios de banda ancha provistos por medio de redes inalámbricas no se considerarán parte del mismo mercado relevante que la banda ancha alámbrica o fija”* (c. 41º)

# Clasificación de servicios (Art. 3)

- Radiodifusión (incl. mínima cobertura);
  - TV abierta tiene regulación especial
- Servicios públicos
  - “Destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general”
  - Interconexión necesaria
- Servicios limitados
  - “Destinados a satisfacer las necesidades específicas de telecomunicaciones de determinadas entidades o personas previamente convenidas con éstas”

# Clasificación de servicios (cont.)

- Servicios de aficionados
- Servicios intermedios:
  - Prestados por terceros para satisfacer necesidades de otros concesionarios, y para prestar servicios telefónico de larga distancia
  - “Carriers”



# Servicio Universal: Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones

- Subsidio creado para promover el aumento de la cobertura de servicios en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, a través de subsidios (28A)
- Recursos del Presupuesto fiscal anual (28A)
- Administrado por el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones/Subtel (28A)

# Servicio Universal (cont.)

- Recibe cada año propuestas de proyectos, de municipalidades y organizaciones locales (28C)
- Define criterios de jerarquización de solicitudes, y asignación de subsidios máximos (28E, 28F)
- Licita proyectos a empresas que soliciten el menor subsidio (28F)
- Supervisa el desembolso y la implementación del proyecto (28I)

# Entrada al mercado (Art. 8 y ss. LGT)

- Basada en concesiones y permisos: MTT/Subtel (13,15)
  - Técnica administrativa tradicional
- Autorización de uso de bienes nacionales de uso público para tendido de redes; servidumbres legales en bienes privados, para servicios públicos declarados imprescindibles por Subtel (18ss)
- Concesionarios: personas jurídicas constituidas en Chile y con domicilio en el país (21ss)
- Transferencia de las concesiones: con autorización de Subtel (21)

# Entrada (cont.)

- Solicitud de concesión con (13A, 15):
  - Proyecto técnico detallado de instalaciones y planes de operación del servicio
  - Proyecto financiero debidamente respaldado
- En caso de limitaciones técnicas en número de concesiones, y radiodifusión, se asignan por concurso público (13, 13C)
  - En 2011 se elimina el “derecho preferente”

# Operación de los servicios

- Operación económica
- Estructura de la industria: integración vertical y horizontal permitida, con filiales o coligadas establecidas como sociedades anónimas abiertas (art. 26)
- Concesionarios pueden usar redes propias o de terceros (art. 26)
- Concesionarios de servicio público telefónico:
  - Obligación de servicio (art. 24B)
  - Obligación de no discriminación (art. 24B)
- Tendencia a operadores con oferta integrada

# Avances recientes y futuros

- Eliminación de la LDN
- Adecuación del Plan de Numeración
  - Portabilidad numérica transversal (convergencia fijo-móvil)
- Nuevo Reglamento de Servicio de Telecomunicaciones
  - Aumentos de transparencia y mejora protección a los usuarios
- Modificaciones normativas:
  - Cambio de régimen concesional y modelo de fijación tarifaria de cargos de acceso
  - Por adecuación por convergencia de redes y servicios; y para aumentar la competencia y eliminar distorsiones de mercado (on-net/off-net)

# Avances (cont.)

- Reglamento operador de infraestructura
  - Más eficiencia y competencia por servicios e incentivo a operadores neutros.
- Reglamento OMV
  - Regulación oferta de facilidades para los Operadores Móviles Virtuales.
- Proyectos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones
  - Subsidios para disminuir brecha digital.
- Concursos de Espectro
  - Banda 2,6 GHz (4G)
  - Banda 700 MHz

# Los casos en materia de LC



# Larga Distancia

- Resolución 306/1989: permite integración vertical llamadas local y LD
  - Restringe participación del monopolio local
  - Consecuencias regulatorias inmediatas: introducción del “multicarrier” (fin monopolio LD) + regulación de cargos de acceso.
  - Consec. regulatorias mediatas: sostenida baja de tarifas de LD (2/3 en 1998) hasta fin LD nacional (2014)

# Telefonía fija (1)

- Confirmación de necesidad de regulación de precios:
  - Resoluciones 393/93, 515/1998, 611/2001, 686/2002
  - C/u revisa condiciones de mercado y adopta medidas para fomento de competencia
- Liberalización:
  - Informe N°2/2009 del TDLC
  - Fundamento central en penetración móvil

# Telefonía fija (2)

- *Voissnet* (sentencia 45/2006)
  - Acepta parcialmente acusación de FNE indicando que Movistar no permitía un uso adecuado de su capacidad de banda ancha IP con el fin de excluir competidores
- Instrucciones de Carácter general N°2/2012:
  - Antecedente en caso *Voissnet II* (sentencia 97/2010)
  - Prohíbe de cobros diferenciados *on-net/off-net*
  - Establece garantías para evitar efecto exclusorio en “paquetización”
    - Limitación de descuentos
    - Garantía de adquisición de productos separados
    - Otras
  - Instrucciones Grales. en actual revisión limitada(2014)

# Telefonía móvil (1)

- Primeras licencias (1981-1989)
  - Resolución 306/89: permite al monopolio local entrar al mercado móvil (en desarrollo desde 1981)
- Licencias "PCS" (1996-99)
  - Luego de litigación antitrust (e.g. Resolución 547/99), regulador introduce "calling party pays"
- Licencias 3G (2008)
  - TDLC permite a operadores incumbentes participar, sujetos a ciertas garantías, para fomentar competencia en banda ancha (Resolución 27/2008)

# Telefonía móvil (2)

- *OPS v. Telefonica* (sentencia 88/09)
  - TDLC acoge demanda por discriminación de precios por el dominante
  - Se alegó compresión de márgenes y negativa de venta para extender dominancia (*leverage*) desde mercado local al *on-net* fijo-móvil. TDLC no analizó estas imputaciones en su fallo
- *OMV* (sentencia 104/10)
  - TDLC no acoge demanda de FNE contra incumbentes por su supuesta negativa de ofrecer infraestructura para dar servicios de OMV
  - Corte Suprema “da vuelta” el fallo y condena a los incumebentes, ordenándoles proveer ofertas no discriminatorias
  - Caso *OMV II* (2014) en actual tramitación, por supuesto incumplimiento de sentencia CS

# Conclusiones de los casos

- Dos funciones esenciales de los organismos de comp. en el sector:
  - 1) Rol fundamental en el avance de la competencia en cada segmento del mercado, permitiéndolo además su integración, todo en beneficio de los consumidores.
  - 1) Mantención del obsoleto marco regulatorio “al día” con cambio tecnológico y convergencia

# Muchas gracias!

... y disculpas por el tiempo

- Otras fuentes:

- Roberts & Tapia (2014): "Abuses of Dominance in Developing Countries: A View from the South, with an Eye on Telecoms"  
*The Economic Characteristics of Developing Jurisdictions and Their Implications for Competition Law*, M. Gal, J. Drexler, E. Fox, D. Gerber and M. Bakhoun, eds., Edward Elgar Publishers
- Roberts, Tapia & Ybar (2013): "The Same and the Other: A Comparative Study of Abuses of Dominance in Chile and South Africa"  
Centre for Regulation, Competition and Economic Development, University of Johannesburg, Working Paper 2/2013