

Competencia & Regulación de Mercados de Telecomunicaciones



Agosto 2010

Jimena Gutiérrez Barbagelatta

Subsecretaría de Telecomunicaciones

Gobierno de Chile



Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones

- Ley General o de “Bases”.
- Clasificación Funcional de SS de Telecomunicaciones.
- Regulación de Servicios y no de Redes.
- Neutralidad Tecnológica.
- Regulación *ex ante* pro Competencia: A todo evento (interconexiones) y previa calificación del organismo antimonopolios (ss finales).



Los SS Públicos e Intermedios dentro de la Clasificación de la Ley N° 18.168 (art. 3°)

“Para los efectos de esta Ley los servicios de telecomunicaciones se clasificarán en la siguiente forma:

- “..b) Servicios públicos de telecomunicaciones destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general. Estos deberán estar diseñados para interconectarse con otros servicios públicos de telecomunicaciones.”***
- “...e) Servicios intermedios de telecomunicaciones, constituidos por los servicios prestados por terceros, a través de instalaciones y redes, destinados a satisfacer las necesidades de transmisión o conmutación de los concesionarios o permisionarios de telecomunicaciones, o a prestar servicio telefónico de larga distancia a la comunidad en general.”*** (caso actual P. de Ley)

b) Servicios Públicos de Telecomunicaciones

(SS Público Telefónico, SS Público VoIP, Trunking Digital, Acceso a Internet)

- **Destinados “a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general”**
 - Doctrina del *servicio público concedido*
 - Concepción histórica del servicio telefónico, telegráfico, telex...
- **Destinados a interconectarse con otros servicios públicos de telecomunicaciones**
 - Interconexión (como *interoperabilidad*)
 - Dº de acceso a las redes (principios de competencia y de desagregación y/o compartición de redes)
 - Interconexión entre SS Públicos *del mismo tipo*: Tarificación.

e) SS Intermedios de Telecomunicaciones

(LD, redes, infraestructura)

- **Prestados por “terceros”** (referencia tácita al art. 26°)
- **Destinados a satisfacer necesidades de *transmisión o conmutación* a concesionarios o permisionarios (ampliación del concepto con Proyecto Ley operadores de *infraestructura*: Boletín N° 7029-15); o**
- **A prestar servicio telefónico de larga distancia a la comunidad en general**
 - Servicio Público Telefónico de LDN e I (Multiportador e Interconexión)
 - Reconocido como parte integrante de la Red Pública Telefónica (art. 9° RSPT)



Aspectos Pro Competencia

- Interconexión Obligatoria
- Regulación Monopolio Estructural
 - Condiciones para integración vertical de servicios (ej: Art. 26° inc. 2°: Unidad separada de negocios telefonía pública & larga distancia).
- Tarifas Reguladas
- Desagregación de Redes
 - D° de Acceso
 - Tradicional y *Bitstream*



Acceso Universal

- **Obligatoriedad de SS**
 - **Dentro y fuera de la Zona de Servicio**
 - **2 años en telefonía fija**
 - **No discriminación**
 - **Fuera de la Zona:**
 - Comunidades Telefónicas de Usuarios
 - Aportes de Financia# Reembolzables (E° reguladas a P)
- **Fondo Desarrollo de las Telecomunicaciones**

Servicio Público Telefónico & Redes Públicas



Local, Móvil, Larga Distancia y del
Mismo Tipo

Red Servicio Público Telefónico & Redes Públicas: Interoperabilidad

- Red Servicio Público Telefónico Local
- Red Servicio Público Telefónico Móvil
- Red Servicio Público Telefónico de Larga Distancia Nacional e Internacional
 - Deben **interconectarse**, según corresponda (ej: Trunking digital y red LNI); con **las redes de servicios públicos compatibles tecnológicamente**, denominados:
- Servicios Públicos del *Mismo Tipo*



Precios y Fijación Tarifaria (Título V Ley N° 18.168)

- Presupuestos (arts. 24° bis, 25° y 29° Ley)
- Procedimiento
- Servicio Regulados: 1) A Público (previa calificación TDLC; excluida por ley la telefonía móvil)
2) Entre Operadores
- Modelo de “Empresa Eficiente”
- Desagregación de Red: 1) De telefonía fija y de LD.
2) *BITSTREAM*.
 - Limitación al Dominio derivada de *función social* de las redes publicas y de principios de competencia.



■ *BITSTREAM:*

- Asociado al concepto de *Redes Electrónicas* (redes electrónicas v/s redes de telecomunicaciones).
- **Fundamento de Competencia** (considerandos N°s 133 y 134 Inf. N° 2/2009 TDLC; Rol 246/2007).
- **Banda Ancha (MGb).**
- **Denominación: Acceso *Indirecto al Bucle*** (par de Cu; HFC) del Suscriptor.



Tarifas a Público

I.- Regla General:

LIBERTAD TARIFARIA (art. 29° inc. 1°)

II.- Excepción:

FIJACIÓN TARIFARIA (art. 29° inc. 2°)

- Telefonía Local
- Larga Distancia Nacional e Internacional
- Servicios de Transmisión y/o Conmutación de señales provistos como Circuitos Privados o Servicios Intermedios y BITSTREAM
- Situación especial asociada a la Portabilidad Numérica.



III.- Contra Excepción:

- Telefonía Móvil (presunción legal art. 29° : Existencia de un M° competitivo)
- Libre determinación de niveles de P°s, estructura de cobro y fórmulas indexatorias o reajustes
 - Sin perjuicio de deberes de transparencia, información y mínimos de T°
- Sólo tarificación de servicios prestados a través de las interconexiones (entre operadores)



IV.- Presupuestos Legales de la Fijación:

1) “Condiciones insuficientes” en el Mercado para garantizar un régimen de libertad tarifaria (genérico)

- No habla de monopolio, dominancia ni incumbencia
 - Concepto de M° Relevante (Ej: sustituibilidad Fijo Móvil)
 - Concepto de “Desafiabilidad” del M°

2) Calificación Expresa del Órgano de Defensa de la Competencia (TDLC) en tal sentido

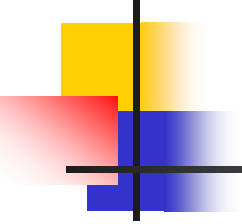


Resolución N° 686/2003 (C. Resolutiva)

Consideraciones en Telefonía Local:

- **Titularidad de líneas** (CTC: 70% a nivel regional, excepto X, XI e Isla de Pascua; Entel: 100% en Isla de Pascua; Telsur: 80% en X región; Telcoy: 80% en XI región)
- **G° de “Desafiabilidad” del Mercado**
 - Economías de Escala
 - Economías de Densidad
 - Inexistencia de Portabilidad del Número

- 
-
- **G° de “Sustituibilidad” Servicio Móvil-Fijo (en base a tráfico de origen; relación de 6,2 veces)**
 - Características del Tráfico (predominancia de alto volumen de tráfico comercial en fijo).
 - Costos de Red; calidad inferior de las comunicaciones inalámbricas y mayores potencialidades de la red telefónica fija (servicios adicionales)
 - Mayor “intensidad de uso” de la red fija.

- 
-
- **G° de “Sustituibilidad” por otras tecnologías**
(cable coaxial; WLL [no se consideraba Wi MAX aún]; PLC; 3°G móvil):
 - No constituirían competencia potencial, salvo caso Cable Coaxial en el futuro).
 - **Gran concentración de oferta en “zonas”**
 - **Persistencia de riesgo de subsidios cruzados en algunas zonas.**



INFORME N° 2/2009 TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

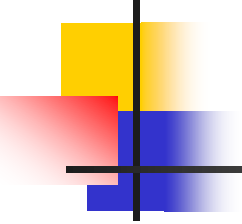
- Nivel de ***substituibilidad*** telefonía móvil respecto de la fija (N° de conexiones y tráfico global).
- ***Desafiabilidad*** en precios telefonía móvil respecto de la fija: “*Rol disciplinante*”.
- NO se justifica fijación a las *Dominantes* de:
 - Servicio de Línea Telefónica (cargo fijo).
 - Servicio Local Medido (SLM).
 - Conexión Telefónica.
 - TTPPs.



Sin embargo, debe fijarse a TODAS (DOMINANTES

Y NO DOMINANTES):

- **Tramo Local**
- **Operadora**
- **Corte y Reposición**
- **Suspensión temporal**
- **Facturación detallada**
- **Homologable a servicios de Interconexión.**
- **Poder monopólico de cada compañía local respecto de sus suscriptores (competencia insuficiente).**

- 
-
- **Visitas de diagnóstico**
 - **Traslado de línea**
 - **Habilitación e inhabilitación de accesos a LD, ssc y teléfonos móviles**
 - **Facilidades Medidor de Consumo Telefónico**
 - **Portabilidad Numérica (tarifa de salida).**

- **Poder monopólico de cada compañía local respecto de sus suscriptores (competencia insuficiente).**



Continúan siendo Dominantes:

- **1. Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A.**, en todo el país, con excepción de la XIV, X y XI Regiones e Isla de Pascua (65% a nivel nacional);
- 2. Compañía Nacional de Teléfonos, Telefónica del Sur S.A. (Telsur)**, en la X Región;
- 3. Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. (Telcoy)** en la XI Región; y,
- 4. Entel Telefonía Local S.A.**, en Isla de Pascua.

Dominancia en este caso **no sería sinónimo de Poder de Mercado** (efecto disciplinante de servicio sustituto (telefonía móvil) y efecto regulación específica no tarifaria: ej. DS N° 742/2003), no siendo imprescindible la fijación tarifaria a público, salvo tarificación general.



Recomendaciones para incrementar Competencia en el Mercado (relevante):

- Zonas geográficas con $>$ competencia traspasen beneficios a usuarios de aquellas con $<$ competencia, dentro de la misma Area Tarifaria.
- NO discriminación entre usuarios finales en general (no sólo respecto de aquellos de una *misma categoría*).
- Inhibición de paquetización (ofertas) fijo móvil (*rol disciplinante* de este último ss) y concentración de Prop.
- Estrecha vigilancia por la Autoridad de empresas relacionadas (subsidios cruzados).




- **Transparencia sobre precios y condiciones de planes**

ofertados: Favorecer comparación; identificación precios ss. paquetizados y descuentos paquetización; oferta por separado a precios indicados.

- **Desagregación de Redes y Reventa de servicios:**

- Oferta efectiva de facilidades de reventa por telefónicas fijas con redes ya instaladas.
- Ofertas mínimas con información actualizada.
- Definición general por SUBTEL de prestaciones técnicas y administrativas necesarias para establecer mecanismo de tarificación homogéneo y transparente para empresas afectas a fijación de tarifas de estos servicios (Considerandos 133 y 134). **ES DECIR:**



■ Se ordena a SUBTEL la definición adecuada y tarificación de servicios desagregados para

“...*fomentar la competencia en todo tipo de servicios a público*”.

■ Se ordena a SUBTEL que la definición considere la experiencia internacional para “crear las condiciones que favorezcan una efectiva competencia sobre una misma red fija.”

■ Considerando *velocidades y calidades de transmisión* a ofrecer a terceros.

■ Tarificación del denominado “Bitstream”.



■ Finalmente, se recomienda eliminar diferenciación tarifaria de llamadas *On Net* respecto de aquellas *Off Net*

- *Eventual ilicitud advertida por el TDLC.*
- *Incentivo perverso al consumidor, que se traduce en incremento de participación de M° de las dominantes.*
- *Inexistencia de elementos de costos que justifiquen diferencia de precios (costo directo versus c. medio)*
- *Esquemas de comercialización sin diferencia de precios según destino de la llamada incrementarán competencia*
 - **PROBLEMÁTICA ASOCIADA: Conflictos actuales ante TDLC: - Costo medio versus Costo Directo.**
 - **Propuesta Regulador: “Sender Keeps All”**



PROCESOS TARIFARIOS (Título V Ley)

- BREVE REFERENCIA Y PROBLEMÁTICA PROCEDIMENTAL.
- BTE, ESTUDIO, IOC, IMI.
- RESOLVER EN DEFINITIVA
- EMPRESA EFICIENTE.
- SOBRECOSTOS.
- EMPRESA REAL VERSUS EMPRESA EFICIENTE.
- *OPTIMALIDAD.*
- COMPARTICIÓN DE ACTIVOS
- TASA DE COSTO DE CAPITAL
- TECNOLOGÍA
- INDEPENDENCIA DE CADA PROCESO



Abuso de Posición Dominante

- “Posición Dominante” versus “Poder Significativo de Mercado (UE)”.
- Posición Dominante no necesariamente significa Poder de Mercado, sea por efecto de:
 - La misma regulación (tarificación).
 - Condiciones del Mercado (ej: Sustituibilidad del producto, según Informe N° 2/09 TDLC).



Determinación de Abuso de Posición Dominante (por organismo antimonopolios: TDLC)

- 1.- Análisis Mercado Relevante (Ej: M° de la telefonía/voz (local, móvil, IP); M° de terminación de llamadas fijo móvil; M° de la Banda Ancha.
- 2.- Análisis del ° de competencia efectiva en el M° Relevante (independiente del N° de competidores).
 - N° e intensidad de *Barreras de Entrada*.
 - N° y calidad de bienes sustitutos.
- 3.- Posición Dominante debe ser abusiva/abusada



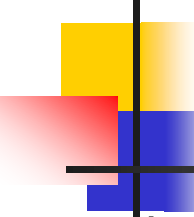
Ley N° 19.911, modificatoria del DL N° 211/1973)

- Introduce importantes cambios en el sentido de que las sentencias y pronunciamientos del TDLC deben ser explícitos en su fundamentación económica, a través de la:
 - Descripción del mercado relevante, y;
 - Análisis de la existencia de poder de mercado (versus competencia efectiva).



PRESUPUESTOS ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

- 1.- Existencia de posición dominante o monopólica.
- 2.- Concurrencia y ejercicio efectivo de poder de mercado (que la regulación sectorial no evite el ejercicio del P de mercado; no elimine el P de mercado).
 - Sea a través de la tarificación o de regulación de prácticas comerciales (oferta de facilidades, transparencia, vigencia y publicación de las ofertas, etc).
- 3.- Que sea “injusto” ese ejercicio (no producto de la eficiencia o innovación tecnológica).



OBJETIVOS DEL ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

- 1.- Explotación de la “renta monopólica”
 - Precios Monopólicos (alternativas):
 - Predatorios (ej, intervención de la regulación sectorial: Definición legal áreas tarifarias y del Oº Antimonopolios)
 - Sobreprecios (ej, intervención de la r. sectorial: Tarifas máximas)
 - Discriminación Arbitraria
 - Ventas “Atadas” (ej Fallo TDLC *paquetización excluyente*; fallo fusión VTR con Metrópolis Intercom).
 - Explotación “Facilidades Esenciales” (ej: Desagregación red local; Bitstream; caso OMV vesus OME).



OBJETIVOS DEL ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

- 2.- Preservación o incremento de dicha “renta monopólica” por la vía de mantener a distancia a los competidores actuales o potenciales que podrían disputar esos ingresos anormales (prácticas exclusorias/predatorias).
 - Negativa a contratar (ej: Discriminación arbitraria).
 - Caso OMV versus OME; caso *reoriginadores* o “Cellulink”).
 - Prácticas predatorias: Obligan a rivales a salir del Mercado o a dejar su comportamiento competitivo



“Precios Predatorios”

(Discusión económica versus régimen legal de tarificación).

- Independiente de la conceptualización económica: Demandas ante el TDLC (operador local pequeño versus operador móvil; Rol C N°199-10)) por tales precios en el mercado de “terminación de llamadas fijo móvil (on net versus off net).”
- Complejidad por criterio de tarificación (cargos de acceso): Según costo medio o a costo directo.
 - Regla general doctrinaria *Precio Predatorio*: Bajo costo directo.



Colusiones & Conspiraciones Monopólicas

- 1.- Colusión Monopólica.
- 2.- Conspiración Monopólica.
- 3.- “Cartel”.
- 4.- Practicas Concertadas o Paralelismos Conscientes.
- 5.- Fusiones o Concentraciones.



1.- Colusión Monopólica:

- Conjunto de prestadores que concertadamente o con *cierta concurrencia conductual*, entorpecen, restringen o eliminan la libre competencia al interior de un M° relevante (unificación de la competencia).
 - Trust: Toda forma de convención o acuerdo explícito o tácito celebrado entre 2 o más prestadores, destinado a lesionar o amagar la competencia por medio de la regulación de la producción y/o comercialización de un bien determinado.



■ 2.- Conspiración Monopólica:

- Acuerdo de ejecución indirecta.
-

■ 3.- “Cartel”:

- Varios competidores alcanzan, mediante acuerdos directos o indirectos una dirección económica única.

■ 4.- Prácticas Concertadas:

- Coordinación que se exterioriza en el comportamiento de los participantes, sin las características de una “convencción clásica” (caso de Operadores Móviles Establecidos [OME] versus Operadores Móviles Virtuales [OMV]).



5.- Fusiones y Concentraciones:

- Practicas mercantiles caracterizadas por uno o más hechos, actos o convenciones, cuyo objeto es alcanzar eficiencias en una actividad económica, mediante la adquisición de participaciones sociales o activos en general, cuya propiedad o control se hallaba en poder de competidores. Clasificable como:
 - Integración vertical, integración horizontal o conglomeración.
 - Derivada de la necesidad de obtener/captar las economías de escala que caracterizan al monopolio natural. ¿Cómo?:
Alcanzando el tamaño óptimo que permite captar dichas economías.



Externalidades de las fusiones:

- 1.- Negativas: Aumento de precios (colusión).
- 2.- Positivas: Disminución de costos y, por lo tanto, eventualmente, de precios: Beneficios transferibles a consumidores)

Por lo tanto, las fusiones deben ser evaluadas, no en función de la disminución del N° de competidores, sino de la **disminución del nivel de competencia**, y atendiendo al (eventual) beneficio social derivado del traspaso de eficiencias a los consumidores.



Fusiones en Legislación Chilena

Antimonopolios:

- No existe normativa específica para concentraciones o fusiones.
- El TDLC conoce de las fusiones antes de su perfeccionamiento, por consultas de los propios interesados o de la Fiscalía Nacional Económica (FNE).
- Se imponen condiciones o medidas para mitigar impacto en la competencia.



Casos en Telecomunicaciones:

- 1.- Fusión Metrópolis Intercom con VTR (operadores de TV Cable; 2004)
 - Consideraciones TDLC.
 - Medidas o condiciones aplicadas a la operación.
- 2.- Fusión Telefónica Móvil con Bellsouth Comunicaciones (operadores móviles; 2005):
 - Consideraciones TDLC
 - Medidas o condiciones aplicadas (respecto de activos).