

Competencia y regulación en telecomunicaciones: la experiencia chilena*

José Ricardo Melo** y Pablo Serra***

Resumen

Este estudio analiza el proceso de privatización y regulación de las telecomunicaciones en Chile en el marco de la introducción de la competencia, un proceso que, en términos generales, se ha saldado con éxito. En efecto, las empresas privatizadas no sólo han expandido, diversificado y mejorado significativamente la calidad de los servicios, sino que también han aumentado en forma sustancial su eficiencia interna. Con todo, sólo en aquellos casos en que se ha producido una competencia efectiva los aumentos de eficiencia se han traducido en menores tarifas.

Por ello, concluimos que el objetivo prioritario de la política sectorial debiera ser promover la competencia, especialmente en la telefonía fija. Existen condiciones incipientes para el paulatino desarrollo de la competencia en esta área, entre ellas los cambios tecnológicos recientes y la presencia en el país de importantes operadores internacionales de telecomunicaciones. Pero resulta imprescindible que se garantice el cumplimiento de las normas legales vigentes y se sancionen drásticamente las conductas que entorpecen el desarrollo de la competencia en el sector: una tarea nada fácil si se considera la escasez de recursos con que cuentan las autoridades sectoriales y la concentración del 90% de los suscriptores de telefonía fija en una sola empresa.

■ José Ricardo Melo es Ingeniero Civil Electricista de la Universidad de Chile, y especialista en la economía y regulación de las telecomunicaciones. Ha sido profesor de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile, consultor del Banco Mundial, del BID, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y otras organizaciones internacionales. También ha sido asesor de varios gobiernos e instituciones privadas en América Latina, Europa, Asia Menor y África. Entre otras publicaciones, es coautor de *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector* (Banco Mundial, Washington, 1994), y de *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina (CLAD, Caracas, en prensa)*.

■ Pablo Serra es Ph.D. en Economía de la Universidad de Yale e Ingeniero Matemático de la Universidad de Chile. Es profesor investigador del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ha sido consultor externo del FMI, Banco Mundial y BID. Sus áreas de investigación incluyen el comercio internacional, la política tributaria y la regulación económica. Entre sus últimas publicaciones destacan «*Regulation of Privatized utilities: The Chilean Experience*» World Development (1998) (con E. Bitran); «*Energy pricing under uncertain supply*» Energy Economics (1997) e *Income Inequality and Choice of Free Trade*, Quarterly Journal of Economics (1996) (con R. Fischer).

* El texto de este artículo fue entregado para publicación en septiembre de 1996.

** JOSE RICARDO MELO, Consultor, Casilla 100, Villa La Reina, Santiago, Chile. Fax (56-2) 2267792, E-mail: jrmeo@reuna.cl

*** PABLO SERRA, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Avda. República 701, Santiago, Chile, Fax: (562) 689 7895, E-mail: pserra@di.uchile.cl

Introducción

En Chile, las principales empresas de telecomunicaciones fueron privatizadas entre 1987 y 1990. Previamente se estableció un marco regulatorio, para lo que se introdujo una nueva legislación y se creó un organismo regulador. Las bases de la regulación están contenidas en la Ley 18.168, promulgada en 1982 y modificada en 1987 y 1994¹. Desde 1977, la entidad reguladora del sector es la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, (Subtel), aunque en materias relacionadas con la fijación de tarifas comparte responsabilidades con el Ministerio de Economía. Además, el sector está sujeto a los dictámenes de los organismos antimonopolios.

La Ley de Telecomunicaciones de 1982 estableció la total separación entre la función reguladora y la operación de los servicios. Anteriormente, tanto la regulación como la operación, y en alguna medida también el diseño de las políticas sectoriales, se hallaban en manos de empresas públicas. La ley también consagra la apertura de las telecomunicaciones a la inversión extranjera: cualquier sociedad organizada en conformidad con las leyes chilenas puede operar servicios de telecomunicaciones, cualquiera sea el país de origen de sus propietarios. Esta situación concuerda con la política general en materia de inversión extranjera, que no discrimina entre inversionistas extranjeros y nacionales.

En términos generales, el proceso chileno de privatización y regulación de las telecomunicaciones ha sido exitoso. Las empresas privatizadas han realizado cuantiosas inversiones para expandir, diversificar y mejorar la calidad de los servicios. A partir de la privatización de la principal empresa de telefonía local, la Compañía de Teléfonos de Chile —ahora se denomina Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC)—, el número de líneas telefónicas aumentó más de tres veces, esto es, pasó de 581.000 en 1987 a cerca de 1.900.000 en 1995, como se aprecia en el cuadro siguiente.

¹ El documento *Política nacional de telecomunicaciones*, preparado por el gobierno en 1978, sirvió de base para la elaboración del proyecto de ley.

Cuadro 1. Líneas en servicio, densidad telefónica y listas de espera
(1987 - 1995)

Año	Líneas en servicio (miles)	Densidad telefónica (líneas/100 habitantes)	Lista de espera * (miles)
1987	581	4,65	232
1988	631	4,93	236
1989	689	5,40	284
1990	864	6,56	308
1991	1.056	8,02	241
1992	1.279	9,56	314
1993	1.516	11,10	198
1994	1.657	11,97	117
1995	1.894	13,42	52

Fuente: Subtel; memorías de las empresas.

(*) Cifras de CTC solamente.

Los planes de inversión de CTC estiman que hacia el año 2001 la compañía tendrá más de 3,5 millones de líneas en servicio, cifra elocuente considerando que también otras compañías de telecomunicaciones tienen previsto realizar fuertes inversiones en telefonía fija.

Por otra parte, el tráfico internacional a través del sistema de telefonía pública creció explosivamente en el mismo período: el tráfico de salida varió en términos aproximados de 21 millones de minutos en 1987 a más de 126 millones de minutos en 1995.

También se ha visto una notable expansión en la calidad y diversidad de los servicios prestados. El sistema de telefonía móvil, que comenzó a operar en 1988, contaba en 1995 con más de 180.000 abonados. En cuanto al sistema de televisión por cable, hoy el número de abonados alcanza a 500.000, cifra que supone una densidad del 17% del total de hogares. Y la red de telefonía local, que en 1987 estaba digitalizada en un 38%, desde 1994 es totalmente digital, con centros de conmutación y enlaces troncales locales y de larga distancia.

Esta fuerte expansión del sector de las telecomunicaciones desde su privatización se explica por cinco grandes razones: la relajación de las restricciones presupuestarias a que estaban sometidas las empresas públicas del sector², la mayor capacidad empresarial del sector privado, el rápido crecimiento de la economía³, el avance tecnológico en el campo de las telecomunicaciones y, muy especialmente, las garantías existentes para la inversión privada.

² Ver Coloma y Herrera (1990) y Galal y otros (1995).

³ Entre 1987 y 1995 la economía nacional creció a una tasa promedio anual superior al 7%.

Como señalan Levy y Spiller (1994), la percepción de los empresarios de que sus inversiones no serían expropiadas por la vía administrativa fue determinante para incentivar la inversión privada. Cuando las tarifas pueden ser modificadas en forma arbitraria por los reguladores, las empresas son vulnerables a la expropiación administrativa; el sistema regulatorio chileno restringe fuertemente las decisiones administrativas arbitrarias. Es más, cualquier persona jurídica o natural que crea haber sido objeto de una arbitrariedad administrativa puede exigir su revisión judicial. El mecanismo para hacerlo es el recurso de protección, que debe ser visto por un tribunal de apelaciones en forma prioritaria sobre otras causas. En consecuencia, los inversionistas tienen garantías explícitas de que no sufrirán expropiación administrativa a través de la fijación de tarifas. Estas garantías, además, gozan de credibilidad porque el poder judicial en Chile posee una tradición de independencia en estos asuntos.

La Ley 18.168 dispone la libertad de precios en todos los servicios de telecomunicaciones, salvo los servicios públicos de telefonía local y de larga distancia —excluida la telefonía móvil— y los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como servicio intermedio o bien como circuitos privados: allí los precios o tarifas se fijan conforme a las bases contenidas en la propia ley cuando la Comisión Resolutiva Antimonopolios dictamina que no existe suficiente competencia a la prestación del servicio.

En la actualidad, sólo está sujeto a regulación el servicio de telefonía local. Las prestaciones específicas bajo regulación incluyen las llamadas locales, las llamadas desde teléfonos públicos y los cargos de interconexión entre empresas sobrepuestas, además de los cargos que los operadores de telefonía de larga distancia deben pagar a las empresas de telefonía local por acceder a su red⁴.

La regulación tarifaria chilena tiene dos objetivos: incentivar a las empresas a minimizar los costos marginales de largo plazo, y asegurar que los beneficios de las ganancias de eficiencia se transfieran a los consumidores. Para ello, la legislación establece que las tarifas deben corresponder a los costos marginales de hipotéticas empresas eficientes.

La privatización de las telecomunicaciones ha incrementado sustancialmente la eficiencia interna de las empresas. Por ejemplo, en la CTC, el número de líneas de telefonía fija por trabajador aumentó de 74 a 235 entre 1987 y 1995⁵. Sin embargo, la falta de acceso a la información por parte de los organismos reguladores, junto con la enorme influencia que ejercen las grandes empresas de telecomunicaciones en la sociedad⁶, ha impedido que las ganancias de eficiencia se hayan traducido en una reducción de tarifas locales, incluso después de dos procesos de fijación tarifaria. Sólo en aquellos casos en que ha surgido competencia las tarifas han caído en forma drástica.

⁴ También están reguladas las tarifas de algunas prestaciones relacionadas con los servicios anteriores, como la facturación.

⁵ Parte de este aumento se explica por la externalización de numerosas funciones.

⁶ Entre los directores y ejecutivos de estas empresas se cuentan importantes figuras públicas. Además, respaldadas por su gran poder económico, desarrollan una activa política de relaciones públicas.

El efecto de la competencia en la rentabilidad de las empresas se aprecia claramente en el cuadro 2. Introducida la competencia en el segmento de larga distancia, la rentabilidad patrimonial de ENTEL, la principal empresa del rubro, cae abruptamente en relación con la rentabilidad de CTC, que presenta incluso una tendencia ascendente, por lo menos en parte del período.

Cuadro 2. Rentabilidad patrimonial de CTC y ENTEL, 1990-1995
(en %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CTC	14,8	16,4	19,0	22,5	18,3	16,9
ENTEL	47,9	47,8	48,2	36,6	17,0	8,4

Fuente: Memorias de las empresas, 1990-1995.

En consecuencia, a nuestro juicio, el principal desafío de la política de telecomunicaciones es estimular la competencia. Ello adquiere especial relevancia en relación con la telefonía local, no sólo porque es el más importante de todos los servicios, sino porque permite el acceso directo de los usuarios, con las ventajas que ello conlleva. La tarea no parece simple si se considera la posición dominante de CTC⁷. Sin embargo, algunos adelantos tecnológicos recientes permiten esbozar un cuadro de optimismo al respecto. Por ejemplo, hoy resulta cada vez más cercana la posibilidad de proveer conjuntamente de telefonía fija y televisión por cable. Por su parte, el desarrollo de la telefonía móvil y la consiguiente baja de los costos podría inducir a una competencia más estrecha entre este servicio y la telefonía fija. Otro aspecto que incide favorablemente en las perspectivas de competencia es el ingreso al sector de importantes operadores internacionales, ya sea individualmente o asociados con empresas locales, lo que trae aparejado un aporte relevante en términos técnicos y financieros⁸. Sin la entrada de estos actores, las posibilidades de una real competencia serían remotas.

Sin embargo, para que surja una competencia efectiva resulta fundamental que se garantice el cumplimiento de las normas legales vigentes y se sancionen con dureza las conductas anticompetitivas. En este punto, algunas debilidades institucionales suscitan preocupación: los recursos humanos y materiales de los entes reguladores son insuficientes para que ejerzan adecuadamente su labor. Algo similar ocurre con los organismos antimonopolios y con el sistema judicial, sin hablar de la falta de conocimiento de estas entidades sobre los aspectos técnicos del sector.

⁷ CTC concentra más del 90% de los suscriptores de telefonía fija.

⁸ Entre las empresas internacionales que han ingresado en los últimos años están las estadounidenses Bell South y Southwestern Bell (SBC), la italiana STET y, por supuesto, Telefónica de España, que desde principios de 1990 controla CTC.

También está pendiente el desafío de lograr que los servicios de telecomunicaciones abarquen mayores segmentos de población. A pesar de la rápida expansión de la telefonía local, la densidad telefónica es aún baja: 13 líneas en servicio por cada 100 habitantes. De acuerdo con los planes de inversión de CTC y de otras empresas, a fines de siglo esta tasa se situaría en torno a las 25 líneas por cada 100 habitantes. La cifra es habitual en un país del nivel de desarrollo que presenta Chile, pero todavía deja a vastos sectores sin cobertura.

Este hecho, que se explica por diferencias entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social del servicio⁹, preocupa a las autoridades, que han puesto en práctica una estrategia de universalidad en el acceso en vez de una de universalidad en el servicio. Para ello se creó el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, con el que se pretende dotar con telefonía pública a los pueblos más remotos y a los sectores de menores recursos¹⁰.

Sin desconocer la importancia de este segundo desafío, este trabajo se centra en el desarrollo de la competencia. Analizaremos, en este orden, los principios de la política y la regulación, los principales actores del sector, la telefonía fija, la telefonía móvil, la telefonía de larga distancia y la posibilidad de que se produzca competencia entre empresas que ofrecen múltiples servicios, y presentamos las conclusiones que nos parecen más significativas.

Política y regulación sectorial

Fundamentos de la regulación

En Chile, todo servicio de telecomunicación está sujeto a algún grado de regulación. La propia legislación no lo explica, pero cabe suponer que las razones para ello son las características de monopolio natural que tendrían algunos servicios, la necesidad de interconexión entre los servicios de red pública (como la telefonía local) y entre los diversos servicios de telecomunicaciones, y la opinión de que los servicios correspondientes son esenciales para la población.

Los principales mecanismos de regulación establecidos por la ley son: 1) la licencia que regula la entrada de los operadores –concesión o permiso–, que no es necesaria en algunos casos permitidos por la ley, 2) las normas técnicas de compatibilidad y calidad, especialmente aquella que obliga a establecer y aceptar interconexiones según los criterios técnicos de SUBTEL, y 3) la fijación de tarifas y demás mecanismos orientados a evitar la formación de monopolios¹¹. En todo caso, la regulación aplicada varía según el tipo de servicio.

Cuando una empresa obtiene una concesión, adquiere el compromiso de respetar todas las normas técnicas aplicables. En el caso de

⁹ Ver Tyler y otros (1995).

¹⁰ El Fondo cuenta con financiamiento estatal por cuatro años, a partir de 1995, para subsidiar la instalación de teléfonos en localidades pequeñas o sectores de bajos ingresos en los que la demanda es escasa. SUBTEL recibe de la comunidad proposiciones de proyectos y elabora un programa anual de proyectos subsidiables, los que se asignan por concurso a las empresas que solicitan el menor subsidio por desarrollarlos.

¹¹ Ver Melo (1993).

los servicios públicos, adquiere también la obligación de mantener la continuidad del servicio. Uno de los aspectos ambiguos de la legislación se relaciona con el modo en que las alteraciones a la normativa técnica afectan a los concesionarios. Algunos sostienen que el concesionario sólo está obligado por las normas vigentes en el momento de otorgársele la concesión; otros señalan que la concesión siempre supone la obligación tácita de adaptarse a todas las modificaciones normativas que puedan introducirse en el futuro.

Otro aspecto que resulta algo confuso es la cobertura específica de las concesiones. Las solicitudes de concesión deben incluir el proyecto técnico del sistema, por lo que no está claro si las concesiones se refieren específicamente al servicio o si también incluyen los equipos y sistemas respectivos. Los últimos cambios en la legislación han privilegiado la concepción concesión–servicio por sobre la concepción concesión–servicio–equipo, aunque la duda no está totalmente despejada. Lo que sí está claro es que, si se privilegia la segunda opción, se haría bastante rígida la introducción de innovaciones técnicas e incluso las ampliaciones de capacidad, pues se tendría que modificar también la concesión misma.

Las tarifas de las empresas en servicios donde no existe competencia deben ser reguladas, pues en caso contrario exceden el valor considerado óptimo en términos sociales. Sin embargo, la regulación tiene sus dificultades propias: constituye una carga, tanto para las empresas que deben absorber el costo de cumplir con los reglamentos, como para el Estado, que debe financiar los organismos reguladores. En ocasiones, las regulaciones imponen restricciones innecesarias que reducen la eficiencia de las empresas. La regulación tarifaria de las empresas monopólicas es una tarea difícil, por el natural antagonismo que se genera entre reguladores y regulados. Por estas razones, creemos que la principal preocupación de las autoridades debiera ser la de promover la competencia.

Competencia

Del análisis de la legislación de 1982 y de sus sucesivas modificaciones, así como de las resoluciones de los organismos antimonopolios y del poder judicial, además de las acciones de las autoridades, se desprende que ha existido una preocupación efectiva por promover la competencia en las telecomunicaciones, especialmente a partir de 1990. En algunos casos la introducción de esquemas competitivos ha tardado más de lo necesario¹², lo que puede explicarse a veces por la lenta tramitación de los recursos legales interpuestos por empresas del sector. En efecto, los tribunales tardan meses y hasta años en fallar las causas, y en ese lapso normalmente emiten orden de no innovar, lo que paraliza la aplicación de cambios reglamentarios.

¹² Por ejemplo, en el ámbito de la telefonía de larga distancia.

La ley chilena considera la posibilidad de que los monopolios naturales de hoy puedan desaparecer en el futuro. Por ello, la legislación asume tres principios básicos de promoción de la competencia. En primer lugar, no permite ningún tipo de monopolio legal, es decir, las licencias no son ni pueden ser exclusivas, ni siquiera en el caso de los servicios con tarifa regulada. En segundo lugar, el sistema tarifario no permite los subsidios cruzados entre servicios¹³, lo que facilita la promoción de la competencia entre las empresas reguladas. En tercer lugar, dispone la obligatoriedad de establecer las interconexiones entre los diversos operadores de acuerdo con los términos especificados por el regulador. Acceso igualitario y requerimientos de interconexión son pilares esenciales para promover la competencia en las redes públicas.

La legislación establece criterios objetivos y no discriminatorios para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos. Sin embargo, reconoce que por razones técnicas a veces es necesario limitar el número de operadores en determinados servicios. En estos casos, la licitación de concesiones permite generar una suerte de competencia previa. La idea es, en palabras de Chadwick (1859) “promover la competencia por la cancha en vez de la competencia en la cancha” cuando esta última no lo permita. Por desgracia, la legislación del sector no permite una licitación sencilla basada en ofertas de dinero o tarifas, sino que considera aspectos como calidad de servicio, cobertura, etc., que son difíciles de medir y no generan una competencia efectiva.

Los servicios de telecomunicaciones

La Ley 18.168 de 1982, al parecer de acuerdo con criterios técnicos y de impacto social, clasifica los servicios en cuatro categorías: radiodifusión, aficionados, públicos y limitados (privados). Sin embargo, en algunos casos la distinción no es fácil y las consecuencias de una u otra opción pueden ser significativas (por ejemplo, en cuanto a los requisitos de la solicitud y plazo de la licencia respectiva). Las definiciones de servicio público y de servicio limitado son especialmente ambiguas. En efecto, la ley denomina servicios públicos a aquellos “destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicaciones de la comunidad en general”, mientras que los servicios limitados tienen por objeto “satisfacer necesidades específicas de telecomunicaciones de determinadas empresas, entidades o personas previamente convenidas con éstas”.

Los servicios intermedios, categoría no considerada originalmente en la ley e introducida sólo en 1987, son definidos como aquellos “servicios prestados por terceros a través de instalaciones y redes destinados a satisfacer las necesidades de transmisión o conmutación de los concesionarios o permissionarios de telecomunicaciones en general, o a prestar servicio telefónico de larga distancia a la comunidad en general”. La distinción de estos servicios surgió de la necesidad práctica de diferenciar a los operadores de larga distancia de los demás operadores de servicio público, con el objeto de establecer regulaciones específicas y diferenciadas.

¹³ Este criterio concuerda con la política global de reemplazar los subsidios generales y cruzados por subsidios focalizados, puesto que estos últimos provocan menos distorsiones.

Aquí nos concentramos sobre todo en los servicios públicos e intermedios, a pesar de que éstos y los limitados frecuentemente los ofrecen las mismas empresas, que utilizan la mayor parte de las veces los mismos equipos.

Los servicios limitados, cuya importancia probablemente irá aumentando con el tiempo, están sometidos a menos regulaciones y existe escasa información sobre ellos. La radiodifusión y la televisión utilizan los otros servicios de telecomunicación como medio de transmisión, pero no hay muchas interacciones entre ambos, aunque esta situación está cambiando desde que algunas empresas de telecomunicaciones han estado adquiriendo empresas de televisión por cable.

Para aprovechar las economías de diversidad, algunas empresas ofrecen dos o más servicios de manera directa o a través de empresas coligadas. Aquí veremos cada servicio en forma independiente, puesto que las regulaciones son distintas para cada caso. La telefonía local tiene tarifas reguladas. En telefonía móvil el precio es libre, pero el número de concesiones es limitado. La telefonía de larga distancia es competitiva desde octubre de 1994, lo que ha permitido dejar de aplicar la fijación de tarifas. Sólo al final analizamos el tema de la prestación conjunta de servicios.

Los actores del sector

Los principales actores vinculados a las telecomunicaciones son los operadores y las autoridades responsables de la política, la regulación y la fiscalización sectorial. También juegan un papel los organismos antimonopolios y el sistema judicial, pues sus dictámenes, resoluciones y fallos ejercen una fuerte influencia en el desarrollo del sector.

Las instituciones públicas

Diseño y ejecución de la política sectorial

Los principales responsables del diseño de la política de telecomunicaciones son el gobierno y el Poder Legislativo, los que a través de los diversos cuerpos legales promulgados han creado el marco para el desarrollo del sector. La entidad ejecutora de la política sectorial es la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), creada en 1977. Sus facultades fueron confirmadas, con leves modificaciones, en la Ley General de Telecomunicaciones de 1982. Posteriormente, se introdujeron otros cambios legales, pero en esencia sus atribuciones han permanecido sin mayores variaciones.

Las tareas básicas de la SUBTEL son proponer la política nacional para el área, elaborar y actualizar las normas técnicas de telecomunicaciones, velar por el cumplimiento de las leyes y normas sectoriales, y administrar y controlar el uso del espectro radioeléctrico. Además, debe representar al país ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones y en la suscripción de acuerdos de telecomunicaciones

con otros Estados, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores; también informar y pronunciarse acerca de las solicitudes de concesión y permisos y conducir los procedimientos de fijación tarifaria¹⁴.

Como se aprecia, sus facultades son amplias y abarcan ámbitos diversos: por un lado, incluyen todo lo que se relaciona con la elaboración de las políticas sectoriales; por otro, se le asigna la función propiamente reguladora, es decir, la de elaborar los procedimientos y normas para llevar a cabo la política del sector, la de aplicar dichos procedimientos y la de ejercer su fiscalización. Cabe señalar que recientemente se ha mencionado la posibilidad de asignar estas dos tareas a instituciones distintas.

La SUBTEL, como todo el sector público, tiene serias restricciones para gestionar sus recursos humanos: los salarios son bajos y existe inamovilidad funcionaria. Muchos de los funcionarios más capaces abandonan los organismos reguladores para ser contratados por las empresas reguladas, y esta rotación de profesionales redundante en que la capacidad técnica de los primeros es inferior a la de las segundas.

A pesar de esta escasez de recursos humanos y materiales, su labor ha sido fecunda. La SUBTEL es el eje de la transformación del sector, a través de la promoción de las iniciativas legales necesarias, la reglamentación y el trabajo directo con las empresas operadoras. Sus carencias resultan particularmente críticas cuando la institución debe enfrentar a las grandes empresas de telecomunicaciones, que disponen de enormes capacidades técnicas, económicas e informativas. La autoridad ha adoptado una regulación flexible con el fin de no entorpecer la introducción de nuevos servicios, lo que, junto con la escasez de recursos que afecta a la SUBTEL, determina que en ocasiones la promulgación de normas vaya a la zaga de los adelantos técnicos. Por eso, muchas veces la interpretación normativa se decide cuando ya hay servicios o equipos instalados.

Los organismos antimonopolios

Los organismos antimonopolios han jugado un importante papel en la definición del marco legal del sector. De acuerdo con el Decreto Ley 211 de 1973, los organismos encargados de defender y promover la libre competencia son las Comisiones Preventivas Regionales, la Comisión Preventiva Central, la Comisión Resolutiva y la Fiscalía Nacional Económica. La cabeza de la Fiscalía es el fiscal, quien está facultado para instruir las investigaciones que crea conveniente. Además, representa el interés social en materias económicas ante la Comisión Resolutiva y los tribunales de justicia. En el ejercicio de sus funciones puede demandar la acción de las comisiones antimonopolios, velar por el cumplimiento de los fallos que dicte la Comisión Resolutiva o los tribunales en materias de libre competencia, y emitir los informes que soliciten las comisiones antimonopolios.

La Comisión Preventiva puede, entre otras atribuciones, solicitar al fiscal la investigación de actos contrarios al DL 211, proponer a la Comisión Resolutiva la imposición de sanciones y establecer medidas para corregir

¹⁴ Esta última responsabilidad la comparte con el Ministerio de Economía.

situaciones que alteren la libre competencia. Las decisiones de la Comisión Preventiva pueden ser reclamadas ante la Resolutiva. La ley concede amplios poderes a esta última para conocer, investigar y sancionar conductas que pudieran atentar contra la libre competencia. La Comisión Resolutiva puede aplicar multas de hasta diez mil unidades tributarias¹⁵, y ordenar al Fiscal Nacional el ejercicio de la acción penal respecto de conductas que tiendan a impedir la libre competencia. Las decisiones de la Comisión Resolutiva no pueden ser reclamadas, salvo aquellas que dispongan la modificación o disolución de personas jurídicas y la aplicación de multas. Cuando corresponde, el recurso es visto por una de las salas de la Corte Suprema, la que falla en conciencia.

Además de las atribuciones generales que el Decreto Ley 211 confiere a las comisiones antimonopolios, éstas tienen funciones específicas asignadas por la Ley de Telecomunicaciones. La Comisión Resolutiva debe calificar en qué servicios públicos de telefonía (excluida la móvil) y servicios de conmutación y transmisión de señales provistas como servicio intermedio o circuitos privados las condiciones de mercado son insuficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria. Por su parte, la Comisión Preventiva Central debe emitir una opinión, a solicitud del interesado, cuando la SUBTEL, basada en razones económicas, informe negativamente acerca de una solicitud de concesión, antes de que el ministro de Transportes y Telecomunicaciones resuelva.

El Poder Judicial

Desde que se echó a andar la actual política sectorial, no han faltado los conflictos en el sector, tanto entre operadores como entre éstos y el gobierno o con los usuarios. No es sorprendente, ya que en un sistema de competencia los intereses contrapuestos originan disputas. Estas disputas no siempre pueden solucionarse en el ámbito administrativo, por lo que muchas de ellas derivan hacia el ámbito judicial.

Uno de los cambios fundamentales impulsados por el gobierno militar fue la introducción de la posibilidad de someter a revisión judicial todas las medidas administrativas. Esta iniciativa, que en términos teóricos es muy positiva, presenta algunos problemas prácticos. En general, la tramitación legal, y en particular de aquellos litigios que implican problemas técnicos complejos, es muy lenta. Además, el sistema judicial carece de un conocimiento profundo de los aspectos técnicos de la regulación, por lo que sus fallos no siempre son acertados. La frontera entre la jurisdicción administrativa y la judicial no es muy nítida, y a menudo existe la percepción de que la autoridad reguladora se ve debilitada por la autoridad judicial, porque ésta suspende o revoca sus decisiones, o, si las confirma, lo hace tardíamente, lo que vuelve estériles las decisiones.

¹⁵ Actualmente, la Unidad Tributaria Mensual (U.T.M.) equivale aproximadamente a US\$ 55.

Los operadores principales¹⁶

A mediados de los años 80, las dos principales empresas de comunicaciones eran CTC y ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), ambas de propiedad estatal. La primera, ejercía un monopolio virtual en el ámbito de la telefonía fija local en todo el país¹⁷; la segunda, lo ejercía en los servicios de larga distancia. En forma paralela a la privatización de estas empresas, hacia fines de los años 80, ingresaron al sector nuevos e importantes actores. En la actualidad, existen cuatro conglomerados de empresas que prestan múltiples servicios de telecomunicaciones: CTC S.A., ENTEL, VTR S.A. y Télex Chile. Otro operador importante es Bell South, que presta servicios de telefonía móvil y de larga distancia. Existen también otras empresas de menor tamaño: Manquehue y CMET, en telefonía fija, y Iusatel y Transam en larga distancia.

El cuadro 3 muestra los principales servicios ofrecidos por cada grupo empresarial y la participación estratégica que en ellos tienen operadores extranjeros.

Cuadro 3. Empresas de telecomunicaciones y servicios ofrecidos

Grupo empresarial ^a	Operaciones extranjeras vinculadas	Servicio local	Servicios Ofrecidos					
			Larga distancia (nacional e internacional)	Servicios empresariales y de valor agregado	Servicios móviles	Equipos y terminales	TV por cable	Acceso Internet
CTC	Telefónica	•	•	•	•	•	•	•
Entel	STET-Italia	•	•	•	•	•		•
Télex-Chile		•	•	•		•		•
VTR	SBC-EE.UU.	•	•	•	•	•	•	
Bell South	Bell South		•			•		•
Gía. Telef. Manquehue		•						
CMET		•						•
Iusatel	Iusatel-México		•					•
Transam			•					

a) En relación con el volumen y la variedad de servicios y su relevancia económica, el mayor de los cuatro grandes conglomerados es, sin duda, CTC. En 1994, la inversión de CTC representó el 4,3% de la formación

¹⁶ Se excluye la radiodifusión.

¹⁷ Con la excepción de las regiones XI y XII.

bruta de capital fijo del país, y sus ingresos totales representaron el 2,7% del PIB. Establecida en 1930, es una de las más antiguas. CTC S.A. es la matriz del grupo, y sus filiales más importantes son CTC Mundo (larga distancia), CTC Celular y CTC Equipos (teléfonos, centrales telefónicas privadas, etc.). Además es propietaria de un 30% de Metrópolis-Intercom (TV cable) y participa en la propiedad de una operadora celular en Colombia. A fines de 1995, la propiedad de la empresa estaba principalmente en manos de Telefónica de España (43,6%), administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros chilenas (23,1%), inversionistas extranjeros tenedores de ADRs (16,7%), y otros inversionistas extranjeros (3,2%).

Los servicios que provee, directamente o a través de filiales y coligadas, son: telefonía fija local, larga distancia nacional e internacional, enlaces privados, urbanos y de larga distancia, telefonía celular, televisión por cable y buscapersonas. También ofrece equipos terminales y servicios de valor agregado.

Su cobertura de telefonía local abarca todo el país, pues recientemente obtuvo concesiones para las regiones X y XI, únicas áreas donde no operaba. CTC Mundo es la segunda empresa de telefonía de larga distancia, con una participación, en 1995, de un 29% en las llamadas nacionales y un 21% en las internacionales. En telefonía celular, CTC reúne aproximadamente el 50% de los suscriptores en la principal área de concesión¹⁰, y, en cuanto a la televisión por cable, Metrópolis-0Intercom sirve a cerca de un 47% del total de los suscriptores del país.

b) ENTEL es la principal empresa de larga distancia del país. En 1995 obtuvo un 37% de participación en las llamadas nacionales y un 41% en las llamadas internacionales (de salida). Además, es propietaria de un 33% de Telecom Celular (el porcentaje restante está en manos de Motorola), una de las empresas concesionarias de telefonía celular que opera en regiones, con excepción de la Metropolitana, V, XI y XII. Posee también una subsidiaria en telefonía fija, ENTEL Phone, que lleva pocos meses en funcionamiento pero espera llegar a ser un actor importante en el segmento.

ENTEL fue creada por el Estado en 1964 con el propósito de prestar servicios de transmisión de larga distancia nacional e internacional. La gravitación de ENTEL en la economía chilena es menor que la de CTC: en 1994 su inversión correspondía sólo al 1,2% de la formación bruta de capital fijo del país, y sus ingresos totales representaban el 0,6% del PIB. La empresa opera como una matriz con algunas filiales y coligadas importantes: ENTEL Móvil, Telecom Celular, ENTEL Phone, Transaxion y diversas filiales en el extranjero, como en Estados Unidos, Colombia y Argentina.

Directamente o a través de sus filiales, presta servicios de larga distancia nacional e internacional, de enlaces privados, urbanos y de larga distancia, de telefonía celular y de telefonía local. También ofrece equipos terminales y servicios de valor agregado.

¹⁰ La otra concesión está en manos de Bell South. Recientemente CTC Celular y VTR Celular acordaron unificarse para formar Startel que por lo tanto abarca todo el país.

A fines de 1995, la propiedad de la empresa estaba principalmente en manos de Chilquinta (20%), Samsung (15%), Citicorp (6%) y diversos fondos de pensiones¹⁹. En junio de 1996, se incorporó a la propiedad de Entel la compañía STET/Telecom-Italia. STET y Chilquinta quedaron con un 19,5% de las acciones cada uno y establecieron un pacto para ejercer el control de la administración de la empresa.

c) El tercero de los grandes es VTR S.A., que opera, directamente o a través de subsidiarias, servicios de telefonía fija, de larga distancia nacional e internacional, de enlaces privados (locales y de larga distancia), de telefonía celular y de televisión por cable. También ofrece equipos terminales y servicios de valor agregado.

En telefonía fija, su concesión corresponde a las regiones X y XI, aunque recientemente ha obtenido también la concesión para operar en Santiago. La propiedad de la matriz está en manos del grupo Luksic (51%) y de la compañía norteamericana Southwestern Bell (49%).

VTR S.A. es dueña de un 87% de VTR Telecomunicaciones, portador de larga distancia²⁰; de un 99,5% de VTR Celular, una de las dos firmas que tienen concesión para dar servicio de telefonía celular fuera de Santiago y Valparaíso; y de un 73% de Telefónica del Sur, la empresa de telefonía local que abarca el sur del país. Esta última empresa es a su vez dueña de CNT, un portador de influencia regional. Además, VTR S.A. controla empresas de televisión por cable que atienden a cerca de un 50% de los subscriptores.

d) Télex-Chile es la matriz de un grupo de empresas que incluye a Chilesat, Chilepac, Telefónica Andina y Texcom, que operan en los mercados de télex y telegrafía, telefonía fija local (próximamente), larga distancia nacional e internacional, enlaces privados de larga distancia, equipos terminales y servicios de valor agregado. La empresa posee asimismo filiales en diversos países latinoamericanos y en Estados Unidos, las que operan servicios de valor agregado y de larga distancia. Los propietarios mayoritarios de la empresa son las familias Radic e Ibáñez, con el 75,9% de las acciones, e inversionistas norteamericanos a través de ADRs (9,3 %).

El cuadro 4 muestra la evolución de activos y utilidades de algunas de las principales empresas del sector.

¹⁹ Estos fondos tenían, en conjunto, un 24 % de la propiedad.

²⁰ Al ingresar a ENTEL, STET/Telecom-Italia traspasó a VTR S.A. su participación en VTR Larga Distancia, que sumaba un 35% de las acciones de esa empresa. De este modo, VTR S.A. pasó a controlar el 87% de su filial, quedando el 13% restante en manos del Bank of America.

Cuadro 4. Activos totales y utilidades de los principales grupos empresariales de telecomunicaciones
(dólares corrientes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CTC									
Activos (MMU\$)	507	754	975	1.379	1.688	2.124	2.481	3.065	3.658
Utilidades (MMU\$)	34	64	96	94	132	184	236	249	268
ENTEL									
Activos (MMU\$)	139	154	209	259	301	362	394	533	644
Utilidades (MMU\$)	39	54	60	61	72	92	79	47	25
TELEX-CHILE									
Activos (MMU\$)								295	429
Utilidades (MMU\$)								21	15
VTR									
Activos (MMU\$)							172	372	
Utilidades (MMU\$)							9	3	
US\$ 1 = \$	238,14	247,20	297,37	337,09	374,51	382,12	428,47	402,92	406,91

Fuente: Memorias de las empresas.

En este breve recuento saltan a la vista tres hechos: 1) la tendencia a establecer conglomerados de empresas proveedoras universales de servicios, 2) el predominio de CTC, y 3) una fuerte presencia extranjera en el sector.

Empresas de telecomunicaciones extranjeras participan en la propiedad de las empresas nacionales de distintas formas: directamente, a través de subsidiarias, o como agente controlador o en alianza con inversionistas nacionales. También existen fondos de inversión extranjeros que poseen acciones en el mercado nacional, y varias empresas nacionales han obtenido financiamiento externo por la vía de los ADR.

La inversión extranjera ha tenido un impacto muy positivo en el desarrollo del sector, puesto que su ingreso ha supuesto para el país la introducción de importantes recursos técnicos y financieros. Además, ha permitido que las empresas nacionales participen activamente en el mercado mundial de las telecomunicaciones, en el que la globalización es un proceso creciente. Por otro lado, las empresas nacionales hoy están invirtiendo en el exterior, principalmente en los países de la región.

La inversión externa se explica en parte por las condiciones generales mencionadas en la introducción, especialmente por el espíritu no discriminatorio de la legislación chilena. Pero, sin lugar a dudas, otro factor muy relevante ha sido el proceso de desregulación del sector. En efecto, existe una tendencia mundial a liberalizar las economías, y las

telecomunicaciones en particular, y Chile fue uno de los pioneros. Ello explica que resulte atractivo para empresas tecnológicamente avanzadas, pero acostumbradas a desenvolverse en ambientes regulados, participar en el mercado chileno, en el que el proceso de desregulación lleva ya varios años. Por la misma razón, las empresas nacionales están en condiciones ventajosas para participar en las privatizaciones que se están llevando a cabo en países de la región, en los que el proceso de liberalización económica está más retrasado.

La telefonía local

El sistema regulatorio

La telefonía local es claramente el servicio más regulado. Tanto para prestar el servicio como para instalar y operar los equipos correspondientes, el operador debe obtener una concesión por 30 años. La ley establece la interconexión obligatoria entre los concesionarios de telefonía pública, la que debe cumplir con las normas técnicas y los procedimientos y plazos que establece la SUBTEL. Los precios o tarifas aplicadas entre concesionarios por los servicios prestados a través de las interconexiones también los fija la autoridad.

Las tarifas de telefonía local se fijan por separado para cada empresa según un mecanismo establecido por ley, que se basa en un esquema de costos marginales de largo plazo de una hipotética empresa eficiente. El servicio es medido, es decir, además de un cargo fijo mensual, existe un cobro por minuto de llamada que depende del horario en que se realiza. Las tarifas se calculan de modo que el valor presente de los proyectos de expansión sea cero cuando se utiliza una tasa de descuento que refleja el riesgo del sector. Se fijan cada cinco años y en el intertanto se reajustan de acuerdo con un índice de precios relevante para el tipo de servicio.

Los estudios para fijar las tarifas los elaboran las propias empresas telefónicas, que utilizan como referencia las bases técnicas y económicas elaboradas por los ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía. Una vez que las empresas entregan los estudios, los ministerios disponen de 120 días para realizar sus objeciones y contrapropuestas. Las diferencias que puedan surgir entre empresas y ministerios pueden consultarse a una comisión pericial, pero son las autoridades ministeriales las que tienen la última palabra.

Evaluación del sistema

El sistema de fijación tarifaria ha sido importante para incentivar la eficiencia del sector, ya que la disociación entre las tarifas y los costos de las empresas reales estimula el uso de tecnologías eficientes. Lo que no ha ocurrido es que las ganancias obtenidas en términos de eficiencia se hayan reflejado en una reducción de las tarifas. Es más, las tarifas locales han aumentado desde la privatización, aunque esa alza puede explicarse en parte por la eliminación del subsidio cruzado desde la telefonía de larga distancia, así como del sobrecargo que existía por instalación de líneas.

El cuadro 5 presenta la facturación mensual efectiva correspondiente al servicio telefónico residencial de una canasta de comunicaciones locales dadas (la que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas para sus series de precios), para el período 1991–1996, en valores constantes actualizados según el IPC. Como comparación, se muestra también el valor en abril de 1989, cuando recién se completaba la privatización.

Cuadro 5. Tarifa local residencial mensual
(cargo fijo más cargo variable, con impuesto, en \$ de abril de 1989)

Fecha	Tarifa
Abril 1989	2.825
Julio 1991	3.278
Diciembre 1991	3.197
Junio 1992	3.349
Diciembre 1992	3.341
Junio 1993	3.718
Diciembre 1993	3.623
Junio 1994	3.921
Diciembre 1994	3.885
Junio 1995	3.773
Diciembre 1995	3.834
Mayo 1996	3.814

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Serie de Precios.

Tabja (1996) ha efectuado un análisis del segundo proceso de fijación tarifaria, realizado en 1994²¹, y concluye que, aunque se siga fielmente el detallado procedimiento para fijar las tarifas especificado en la ley, de todas formas queda abundante terreno para discrepancias entre el gobierno y las empresas, las que suelen resolverse mediante negociaciones antes que por criterios técnicos rigurosos. No es fácil llegar a acuerdo respecto de cuáles son los costos de una empresa modelo; ello, sumado a la dificultad del regulador para obtener información precisa, y dada la naturaleza antagónica del proceso, produce una dinámica de continuas negociaciones²².

El problema se torna especialmente agudo cuando existe una sola empresa de gran tamaño, pues sus costos influyen en la definición de

²¹ El primero data de 1987.

²² Este fenómeno se acentuó cuando las autoridades estaban abriendo el mercado de telefonía de larga distancia, porque necesitaban la cooperación de las empresas.

empresa eficiente (por supuesto, la empresa alega ser eficiente)²³. Si existiesen varias empresas de similar tamaño, la comparación entre ellas permitiría efectuar algunas inferencias respecto de la eficiencia de las empresas reales. (Por ejemplo, la partición de CTC en dos o tres empresas de similar tamaño antes de su privatización habría facilitado enormemente su regulación posterior. No obstante, habría que considerar los costos que hubiera supuesto esa operación). Con todo, el concepto de empresa modelo ha tenido la virtud de crear un referente en torno del cual se conduzcan las negociaciones.

La fijación tarifaria de 1994 evidenció otro problema, la asimetría de información: los reguladores tuvieron grandes dificultades para obtener información de las empresas. Por ejemplo, no obstante las solicitudes de información adicional que SUBTEL hizo a CTC, no pudo reconstruir de manera consistente las proyecciones de tráfico de esta compañía. La ley no contempla una sanción específica a las empresas que no entreguen la información requerida; además, los reguladores deben ceñirse a plazos estrictos para realizar sus objeciones y contrapropuestas. Esta situación posee el agravante de los inferiores recursos humanos y técnicos de SUBTEL en relación con las empresas reguladas.

El sistema actual, en que las empresas realizan los estudios tarifarios, acentúa la asimetría de información disponible entre regulado y regulador, puesto que este último dispone de pocos medios para corroborar independientemente los datos entregados por las empresas. Además, el sistema no permite correcciones posteriores, aunque se compruebe que hubo hipótesis erróneas o que se utilizaron datos falsos o incorrectos. Si bien esto asegura la estabilidad de las tarifas, presenta la desventaja de perpetuar inexactitudes. Tabja sostiene que se obtendrían mejores resultados si los estudios tarifarios fuesen realizados por los reguladores, y las objeciones y contraproposiciones, por las empresas: de este modo, si las empresas quisieran objetar los cálculos de los reguladores, deberían entregar información precisa y verificable.

Por último, otro aspecto que llama la atención es que las normas que regulan la telefonía local, que es el medio más utilizado por los abonados, no especifican claramente la calidad que debe tener este servicio. Las normas se orientan más bien a exigir determinadas características en la red o en los equipos, lo que se vincula sólo indirectamente con la calidad del servicio. No obstante, en el caso de la telefonía local, las normas técnicas no han resultado demasiado conflictivas y, por lo general, la renovación técnica ha antecedido los cambios normativos.

²³ Durante el último proceso de fijación de tarifas, en 1994, CTC lanzó fuertes ataques a los organismos reguladores a través de los medios de comunicación. Además, efectuó catastróficos anuncios respecto del impacto que las nuevas tarifas tendrían sobre sus utilidades, lo que provocó una fuerte caída en el precio de sus acciones. Este hecho obligó a la Superintendencia de Valores y Seguros a suspender la transacción de las acciones de CTC durante un breve período. Después se comprobó que los anuncios de CTC sobre la disminución de sus utilidades eran infundados.

Abusos monopólicos

Las empresas monopólicas con tarifas reguladas buscan aumentar sus utilidades a través de cobros excesivos por los servicios ligados a los regulados. Por esta razón, en la telefonía local el número de servicios con tarifa regulada ha ido creciendo paulatinamente. Tenemos el caso del Dictamen 821 de la Comisión Preventiva Antimonopolios, que prohibió a CTC cobrar por la visita para verificar el estado de la instalación a los suscriptores que no le arriendan el teléfono, mientras los organismos competentes no fijasen la tarifa. También está el Dictamen 754 de la Comisión Preventiva, confirmado por la Comisión Resolutiva Antimonopolios, que prohibió a CTC cobrar por la asistencia telefónica además del cobro por la llamada.

Quizás el abuso más flagrante del poder monopólico de la CTC fue la venta "en verde" de líneas telefónicas. Antes de la privatización de la compañía, la instalación de líneas era un proceso lento y la demanda había generado una lista de espera que en 1987 representaba un 40% de las líneas en servicio²⁴. Con el fin de incentivar la inversión telefónica, en 1988 el gobierno autorizó a cobrar un cargo de instalación muy superior a su costo real, lo que se compensaría con tarifas más bajas por la prestación del servicio. Este recargo decrecía anualmente hasta desaparecer en 1993. Pues bien, en 1988 y 1989 CTC vendió líneas telefónicas que fueron instaladas hasta dos años después y cobró el cargo correspondiente al año de contratación.

Más aún, como CTC sólo estaba obligada a no sobrepasar un cobro promedio por instalación durante el año, aprovechó esta circunstancia para discriminar precios. En efecto, anunció una fecha final para contratar líneas telefónicas; después de vencido el plazo, avisó en la prensa ofreciendo la contratación de líneas por un valor que era aproximadamente la mitad del anterior. De esta manera, se aprovechó de su monopolio informativo y cobró a muchos suscriptores un cargo que no correspondía, discriminando precios. Las autoridades administrativas y los organismos antimonopolios de la época nada hicieron para impedirlo. Sólo en 1993, la Comisión Preventiva le reprochó a CTC su conducta, pero, como había pasado mucho tiempo desde que se había cometido el abuso, y considerando que la empresa había cambiado de dueños, decidió no solicitar a la Comisión Resolutiva la imposición de sanciones (Dictamen 847).

Competencia en telefonía local

A principios de la década de 1980, la autoridad supuso que la entrada de nuevas empresas produciría competencia; de hecho, desde 1982, existen algunas concesiones sobrepuestas, que surgieron principalmente por la incapacidad de CTC (entonces en manos del Estado) para satisfacer la demanda²⁵. Pero las debilidades de la ley, especialmente en lo que se refiere

²⁴ La demanda insatisfecha era mucho mayor, porque, como en algunos casos el tiempo de espera se medía en años, los potenciales usuarios no siempre se inscribían.

²⁵ Ver Coloma y Herrera (1990).

a normas de interconexión, inhibieron la competencia. En realidad, ésta sólo es posible cuando las interconexiones entre las empresas —tanto en los aspectos económicos como en los técnicos— están adecuadamente reguladas, porque para la empresa entrante resulta esencial una interconexión adecuada con la red existente²⁶.

La Ley 18.168 de 1982 establecía que los nuevos operadores eran responsables de llegar con sus equipos a un punto de conexión con el operador antiguo, y que debían negociar entre ellos la fijación de los cargos de acceso a la red²⁷. Este aspecto no debiera ser importante, a menos que exista un gran desbalance de tráfico. Sin embargo, suscitó prolongados litigios, lo que afectó sobre todo a las empresas nuevas. La situación se resolvió en marzo de 1994 con la promulgación de la Ley 19.302, que estableció que las tarifas de acceso para las interconexiones eran materia de regulación por parte de la autoridad.

Coloma y Herrera (1990) sostienen que, cada vez que las empresas competidoras han buscado obtener acceso a las redes de CTC, ha habido tardanza e incertidumbre en relación con los costos involucrados. La tardanza se ha producido por desacuerdos respecto de las condiciones económicas, por supuestas incapacidades técnicas y por innumerables excusas de diversa índole. El incumplimiento por parte de CTC de las condiciones técnicas de interconexión, a las que está obligada por ley, ha dado lugar a numerosos y prolongados litigios. Además, cada vez que un nuevo concesionario ha amenazado la posición monopólica de CTC, esta compañía ha respondido trasladando recursos con el fin de ampliar sus capacidades en la zona en disputa. Estos autores concluyen que las nuevas empresas encontraron más dificultades de las que son propias del negocio, por lo que en numerosas ocasiones recurrieron a las comisiones antimonopolios para denunciar a CTC, y en todas ellas se falló en contra de esta última.

La proliferación de concesiones sobrepuestas en los últimos tiempos hace pensar que el fin del monopolio natural de la telefonía local está más cerca de lo previsto. Dos firmas que operan en larga distancia, ENTEL y Chilesat, ya poseen concesiones de telefonía local en diversas áreas de Santiago, y una tercera, VTR, se apresta a seguirles los pasos. Además, CTC ha obtenido también concesiones para otorgar servicio local en la X Región, hasta ahora servida exclusivamente por VTR/Telefónica del Sur, la que, por su parte, se prepara para entrar en áreas antes exclusivas de CTC.

La competencia será posible en la medida en que la SUBTEL fiscalice adecuadamente las interconexiones técnicas entre las empresas, lo que no deja de ser un gran desafío, considerando el tamaño de las compañías y la escasez de recursos del organismo gubernamental.

El sistema de empresa modelo no es el más apropiado para crear competencia, porque asegura una determinada rentabilidad a una hipotética empresa eficiente. Levy y Spiller (1994) sostienen que no es

²⁶ Ver Walker y Solomon (1993).

²⁷ Una alternativa es que el cargo sea cero, lo que se denomina *sender keeps all*. Es decir, la empresa que origina la llamada recibe todo el cobro que se le hace al usuario.

factible asegurar una rentabilidad mínima en un ambiente competitivo. Brautigam y Panzar (1993) afirman que el sistema de regulación tarifaria más adecuado para una industria en transición hacia una total desregulación y competencia es el "precio techo". Este enfoque consiste en poner un techo al crecimiento de las tarifas, que varía de acuerdo a la inflación menos un factor X, que representa una estimación previa de los crecimientos futuros de la eficiencia sectorial. Sin embargo, esta idea adolece de una seria limitación: no existe un mecanismo explícito que permita determinar el factor X²⁸.

Una de las características del sistema chileno es que no establece ninguna área mínima para solicitar concesiones. Por esta razón, los nuevos operadores ingresan preferentemente a aquellas zonas que resultan más atractivas, es decir, donde hay una gran densidad de líneas y donde el número de llamadas por línea es mayor y, por consiguiente, los costos unitarios son menores. En consecuencia, un nuevo operador podría ofrecer tarifas más bajas, obligando a la empresa establecida a bajar también sus precios. Ahora bien, si la empresa establecida se ve obligada a bajar sus precios, ¿debe hacerlo en toda su concesión o sólo donde hay concesiones superpuestas? No hay que olvidar que la ley dispone la obligatoriedad de dar servicio en toda la zona concedida, por lo que, si la respuesta es que debe hacerlo en toda su concesión, la situación resultaría injusta para aquellas empresas que tengan una concesión más amplia²⁹. Una solución simple sería eliminar la obligación de dar servicio, lo que puede ser preocupante. De lo contrario, habría que considerar la posibilidad de permitir tarifas distintas para las zonas donde exista sobreposición de operadores. Otra posibilidad es definir áreas mínimas de concesión.

La telefonía móvil

Telefonía celular

La legislación, basada en razones de compatibilidad con el resto de los países de América, estableció la adopción de la norma técnica AMPS para la telefonía móvil celular en Chile. Este sistema limita a dos el número de empresas operadoras en cada área, por lo que la competencia está restringida. Sin embargo, las tarifas de este servicio son libres. Al establecer el sistema, el gobierno delimitó tres zonas de concesión; la más importante era la zona de Santiago-Valparaíso, que en 1995 concentraba un 70% del total de 180 mil suscriptores existentes en el país.³⁰

Habría sido mejor en términos de competencia que no se hubieran otorgado concesiones a las compañías de telefonía local. Sin embargo, el mercado ha funcionado razonablemente bien. En cada zona, el mercado se

²⁸ Una de las ventajas de este enfoque, en relación con el de empresa modelo, es que sólo cambia las tasas respecto de las que se modifican las tarifas y no las tarifas mismas, por lo que reduce el nivel de conflicto durante las fijaciones de precios.

²⁹ Se puede argumentar, en todo caso, que esta situación compensa las enormes desventajas que enfrentan los nuevos operadores.

³⁰ El número de suscriptores se triplicó entre 1991 y 1994, y entre 1993 y 1994 creció un 36%.

ha dividido casi en partes iguales entre las dos empresas concesionarias. Además, los precios no son excesivos, a pesar de que en el último tiempo no han seguido la marcada tendencia descendente que se ha observado en otros países.

Un grupo de particulares presentó un reclamo ante la Comisión Preventiva, alegando que las empresas de telefonía celular abusaban de su poder de mercado. No obstante, la Comisión dictaminó, basándose en comparaciones internacionales, que los precios cobrados no eran abusivos³¹.

En la zona de Santiago-Valparaíso, cada operador estableció su propia red celular. En la zona que cubre gran parte del resto del país, donde la densidad de usuarios es considerablemente menor, las otras dos operadoras llegaron a un acuerdo para construir una red común. El servicio es técnicamente el mismo, por lo que las empresas compiten en precios y en otros mecanismos de comercialización. Esta situación fue denunciada a los organismos antimonopolios por CTC, que pidió que ambas empresas fueran reducidas a una sola concesión en esa zona, dejando libre la otra. La Comisión Resolutiva no acogió la petición.

A principios de 1996, CTC Celular y VTR Celular se unieron, por lo que cubren todo el país, y es muy posible que los otros dos operadores celulares, Bell South y Telecom, alcancen un acuerdo similar.

Telefonía personal

En fecha próxima la SUBTEL licitará las concesiones de telefonía personal (PCS). El sistema PCS presenta varias ventajas respecto de la telefonía celular. Utiliza tecnología digital, por lo que es más difícil que las comunicaciones sean interceptadas o que se realicen llamadas fraudulentas. A diferencia de la telefonía celular, la PCS permite transmitir fax y datos con facilidad. Además, su precio será sustancialmente menor. Una empresa que va a participar en la licitación estima que, con una rebaja de un 40% en las tarifas respecto de la de telefonía celular, obtendría una rentabilidad de un 50% sobre la inversión. Así pues, vemos que la introducción de la telefonía personal tendrá un fuerte impacto en el mercado de las comunicaciones.

La SUBTEL ha preferido no adoptar una norma técnica determinada para el servicio PCS, con excepción de la banda del espectro que se utilizará. Sin embargo, exigirá la interconexión entre los distintos sistemas y con las otras redes telefónicas, bajo formas que el operador deberá proponer y garantizar. Con ello, sigue el ejemplo de Estados Unidos, que no impone ninguna tecnología específica.

Como la autoridad ha señalado que otorgará sólo tres concesiones de cobertura nacional, éstas se asignarán mediante concurso público. Para calcular el puntaje, se considerarán los incrementos de la cobertura geográfica al término de cada semestre, ponderados por las correspondientes densidades medias de población en cada comuna del país y descontados a

³¹ Uno de los abogados que presentó la denuncia retiró su patrocinio después de que fue contratado por CTC.

una tasa anual del 11% en un plazo de 5 años. Se calcula que todas las empresas ofrecerán la máxima cobertura, por lo que las concesiones se otorgarán de acuerdo al orden de prelación establecido en las bases de licitación³². El monto de las garantías se ha transformado en uno de los puntos más debatidos, ya que el procedimiento incentiva a los interesados a comprometerse a lograr ambiciosas metas que después podrían resultar difíciles de cumplir.

Existe gran interés por participar en la licitación, especialmente de parte de las empresas de telefonía celular y de larga distancia. Las primeras asumen este negocio como una extensión natural del segmento que hoy explotan, a pesar de que poseen inversiones importantes que no han sido aún amortizadas y de que el nuevo servicio sería una suerte de sustituto parcial del servicio celular. Además, en la medida en que se queden con las concesiones, reducen la competencia que pueda provenir de nuevos operadores. Las segundas lo ven como una oportunidad de acceder directamente a los usuarios finales, lo que parece cada vez más importante en sus estrategias de desarrollo, que privilegian la idea de empresas integradas que ofrezcan todos los servicios.

Con el objeto de aumentar el grado de competencia, sería conveniente que aquellas empresas de telefonía celular que obtengan una concesión de PCS opten por uno de los dos servicios móviles. Sólo habrá, como máximo, cinco concesiones de telefonía móvil en cada lugar, por lo que, si una empresa se queda con dos concesiones, tanto el número de operadores como la competencia será menor. Aun en el caso de que inicialmente no se presenten diferentes interesados por las cinco concesiones, sería preferible que éstas quedaran libres para la entrada de otros eventuales operadores. La competencia de nuevos participantes potenciales es un importante factor de disciplina de mercado.

La autoridad espera otorgar estas concesiones en los próximos meses, y que el servicio entre en funcionamiento poco después. Sin embargo, algunos recursos legales han retrasado el proceso. Esta reacción era de esperar, considerando el efecto que la entrada en servicio tendrá sobre las empresas que no obtendrán la concesión, especialmente en aquellas que operan servicios de telefonía celular. Habría sido preferible un sistema de licitación más abierto, pero no olvidemos las limitaciones que la legislación sectorial impone a la forma de licitar.

Tarifificación por llamadas recibidas

Los costos de la telefonía móvil son mayores que los de la telefonía fija, por lo que sus tarifas son también mayores. En telefonía fija, el costo de la llamada recae sobre quien la efectúa, pero el sobreprecio por comunicarse desde o hacia un teléfono móvil es siempre de cargo del suscriptor de ese servicio. Las compañías de telefonía celular, con excepción de CTC Celular, han propuesto que sean siempre los que efectúan la llamada quienes paguen por ella. Este cambio aumentaría el atractivo de los teléfonos celulares, pues los suscriptores tendrían mayor control sobre sus cuentas.

³² El criterio de este orden de prelación es la fecha en que se solicitó la concesión.

Sin embargo, CTC se ha opuesto al cambio argumentando, por un lado, que los usuarios de telefonía fija no tienen por qué pagar por el costo de la telefonía celular y, por otro, que la tarifa de estas llamadas no se incluye entre las reguladas. Sus argumentos no son totalmente convincentes, puesto que los usuarios de telefonía fija son libres de llamar o no a un teléfono móvil, y la situación no sería diferente de aquella que se produce en el caso de la telefonía de larga distancia. Una explicación de la oposición de CTC es que, con el cambio del sistema de cobro, la telefonía móvil se transformaría en un sustituto más cercano de la telefonía fija.

Regulación de la telefonía de larga distancia

Los cambios legales de 1994

Durante años, ENTEL disfrutó de un virtual monopolio en los servicios de larga distancia, lo que le permitió obtener rentabilidades de más de un 40% anual sobre el patrimonio. Después de su privatización en 1989, la ambigüedad de las normas legales mantuvo aún por un tiempo las barreras a la entrada de nuevos operadores. Esta situación, unida a un sistema tarifario inapropiado, supuso que durante varios años las tarifas siguieran excediendo significativamente los costos. De hecho, ENTEL continuó obteniendo altísimas rentabilidades hasta 1993.

Sin embargo, la competencia en larga distancia ya había comenzado, por lo menos en el ámbito de los servicios privados. Finalmente, la Ley 19.302 de 1994 estableció la competencia en los servicios públicos de larga distancia, y en octubre de 1994 se inició el sistema multiportador. La ley permite que las compañías de telefonía local participen en el negocio de larga distancia a través de subsidiarias, pero impone límites a la participación de mercado de la subsidiaria de CTC, CTC Mundo, durante los cuatro primeros años, con el propósito de permitir la consolidación de la competencia.

El sistema multiportador permite a los usuarios cursar sus llamadas a través de la empresa que deseen, discando los dígitos que la identifican (multiportador discado); esta modalidad fue relativamente fácil de introducir porque la red chilena es totalmente digital. También permite acuerdos entre cada usuario y un portador determinado, para enviar por él todas las comunicaciones que no señalen una vía diferente (multiportador contratado). La legislación chilena prohíbe a las compañías de telefonía local eliminar el multiportador discado de los teléfonos de aquellos suscriptores que han contratado un servicio. Además, autoriza a los concesionarios de servicios intermedios (telefonía de larga distancia) a llegar directamente a los clientes finales a través de circuitos privados o *bypass*, lo que antes estaba prohibido.

La competencia eliminó la necesidad de fijar las tarifas, y ahora es el mercado el que lo hace, en principio. Pero, por otro lado, como para prestar servicio hay que tener acceso hacia y desde las redes locales, se realzó la importancia de regular este acceso. En efecto, la legislación estipula que

todos los concesionarios de telefonía local están obligados a dar un trato igualitario a los portadores, sobre todo en los aspectos relacionados con las tarifas y con la calidad del servicio. Además, los obliga a suministrarles por igual la información relevante sobre el tráfico de larga distancia. El cargo por la interconexión entre la red pública y los servicios intermedios —que actualmente equivale, en términos aproximados, a dos tercios del valor de una llamada local— es regulado³³.

Algunas resoluciones de los organismos antimonopolios contribuyeron asimismo a generar competencia en este segmento. Ya desde 1989 estas agencias mostraban preocupación por una eventual incursión de CTC en este mercado. Determinante para todo el proceso de apertura fue la decisión de la Comisión Resolutiva que obligó a Telefónica de España a optar por participar en CTC o en ENTEL de manera excluyente³⁴. También fue importante el dictamen 826/887 de la Comisión Preventiva, que recomendaba sustituir al signatario que representaba a nuestro país en INTELSAT. Como los satélites de INTELSAT constituyen la gran vía de transmisión del tráfico internacional, las ventajas de ENTEL, que era el signatario del convenio, eran evidentes.

Evolución de los precios

La desregulación de la telefonía de larga distancia provocó una caída sustancial en las tarifas. Hacia fines de 1995, por la llamada a Estados Unidos la mayoría de los portadores cobraba cerca de 90 centavos de dólar por minuto en horario normal, aunque había uno que cobraba sólo 50 centavos. No obstante, es muy probable que la mayoría de los usuarios haya cancelado un precio aún menor, puesto que el portador que cursaba el mayor tráfico de llamadas ofrecía a sus clientes residenciales precios inferiores a los 50 centavos por minuto. El segundo portador más grande, por su parte, cobraba a un cliente relativamente importante sólo 40 centavos por minuto. Fuera de los horarios de punta y durante los fines de semana, las tarifas no superaban los 25 centavos.

Estas tarifas contrastan con los precios regulados que existían con anterioridad. De hecho, si hoy existiera el esquema de fijación de tarifas imperante desde 1988, el precio de una llamada a Estados Unidos en horario normal sería de 2,4 dólares por minuto. La tarifa en septiembre de 1994, poco antes de la puesta en marcha del sistema actual, y en un momento en que existía ya alguna competencia, era de 2,15 dólares por minuto.

Las tarifas subieron a principios de 1996. Las compañías más grandes cobran a sus clientes residenciales con servicio discado 1,10 dólar por minuto en horario normal y 75 centavos en horario económico (valores sin IVA). Sin embargo, el portador más barato cobra sólo 25 centavos, y hay

³³Es muy posible que, en el futuro, ésta sea una de las pocas tarifas que permanezca bajo regulación administrativa.

³⁴Dictamen 735/240 de la Comisión Preventiva, abril de 1990. Telefónica de España, poseedora de un 20% de ENTEL, compró el 48% de CTC mientras estaba pendiente la decisión de la comisión. La resolución 368 de la Comisión Resolutiva, de abril de 1992, ratificó lo obrado por la Comisión Preventiva y dio un plazo de 18 meses a Telefónica para enajenar su capital accionario en una de las dos empresas.

portadores que cobran a sus principales usuarios tarifas que en algunos casos equivalen a un tercio de sus aranceles públicos.

Con la puesta en marcha del sistema multiportador, los precios cayeron cerca de un 25%. Ahora bien, puesto que estas tarifas eran aún muy superiores a los costos, las compañías intentaron aumentar su participación de mercado con sucesivas rebajas tarifarias, lo que a fines de 1994 desencadenó una espectacular guerra de precios. Un portador llegó a cobrar menos de 2 centavos de dólar por minuto de llamada a cualquier parte del mundo. Esta situación se revirtió el 1 de enero de 1995, momento en que cuatro de las mayores empresas portadoras alzaron simultáneamente sus tarifas a los mismos valores.

Esta alza simultánea puede explicarse de dos maneras: o las empresas siguieron a un líder que tomó la iniciativa, o simplemente se coludieron para subir sus aranceles³⁵. Cualquiera sea la explicación, más tarde las tarifas volvieron a descender.

¿Por qué las empresas que subieron sus precios no pudieron mantenerlos en el tiempo? Lo más probable es que la política tarifaria de CTC Mundo haya influido en ello, obligando a todos a bajar los precios. En efecto, el 6 de enero de 1995, esa empresa anunció tarifas muy inferiores a las de los demás portadores, y señaló además que esos precios reflejaban costos. ¿Qué motivó esta actitud de CTC Mundo? No lo sabemos. Sin embargo, podemos conjeturar que CTC Mundo quiso aumentar su participación de mercado. El anuncio de la Comisión Preventiva Antimonopolios de que investigaría el alza simultánea de precios también pudo haber influido en la decisión de la empresa. Con todo, la explicación más creíble es que CTC Mundo se convenció de que si las tarifas excedían demasiado a los costos, tarde o temprano se desataría una nueva guerra de precios, y si acercaba sus tarifas a los costos daría una señal clara a las demás empresas sobre cuál debiera ser la política de precios.

Explicación de la competencia

El alto grado de competencia que se generó en telefonía de larga distancia se explica por la enorme rentabilidad de ENTEL en los años previos a la desregulación, lo que originó un gran interés por ingresar a la industria. Al ponerse en marcha el sistema multiportador comenzaron a operar cinco compañías, y desde entonces se han incorporado tres más. La entrada de un gran número de empresas incentivó la competencia: en la actualidad, ningún portador cursa más del 50% del tráfico de larga distancia.

Las alzas simultáneas de precios han tenido una corta duración, lo que indica que en este mercado cualquier acuerdo de precios, explícito o tácito, es muy difícil de mantener. Existen dos razones para ello: no hay barreras de entrada y es prácticamente imposible lograr una colusión. Y es que, si el precio del servicio excede el costo marginal de corto plazo, resulta más tentador atraer a nuevos usuarios. Entonces, se ofrecen contratos muy

³⁵ El alza de tarifas fue precedida por noticias que señalaban que los ejecutivos de algunas empresas portadoras se habían reunido con el objeto de coordinar sus precios.

atractivos a grandes clientes, con la condición de que no los divulguen. Además, si existe exceso de capacidad instalada, los costos marginales de corto plazo no alcanzan a cubrir la totalidad de los costos, por lo que cabría esperar que las empresas tengan pérdidas. En el mediano plazo, el exceso de capacidad tiende a desaparecer y los precios tienden a reflejar los costos marginales de largo plazo.

La facultad que los suscriptores tienen de elegir en cada llamada al portador que deseen también ha favorecido la competencia. En aquellos países en los que existe sistema multiportador pero los usuarios sólo pueden llamar por la empresa con la que han contratado el servicio, el grado de competencia es menor que en Chile. Los organismos antimonopolios se basaron en ello para impedir el corte del servicio de multidiscado a los suscriptores con servicio contratado, lo que beneficia a todos los usuarios, aunque restringe su libertad en un aspecto intrascendente. Un suscriptor puede obtener del portador con el que tiene servicio contratado un importante descuento por eliminar el multidiscado de su línea. Pero, cuando todos los suscriptores negocian ese beneficio, éste tiende a anularse, se produce una menor competencia y el efecto en el mediano plazo es un aumento de las tarifas³⁶.

Al contrario de lo que las empresas esperaban, la mayoría de los usuarios residenciales ha tendido a elegir en cada llamada al portador que ofrezca mejores precios en ese momento (multiportador discado), y no a realizar todas las llamadas a través de un portador con el que ha contratado el servicio (multiportador contratado). Esta situación ha provocado un cambio en la estrategia publicitaria de las empresas y ha puesto de manifiesto la importancia comercial del código que identifica a cada portador. Sin embargo, entre los grandes usuarios el uso del servicio contratado es muy significativo.

Donde aún hay problemas es en la fijación de las tarifas de acceso que los portadores deben pagar a las empresas de telefonía local. En el último proceso de fijación tarifaria, se estableció que el cargo de acceso para las llamadas de larga distancia nacional de entrada y de salida e internacional de salida sería equivalente a 0,63 veces el cargo de una llamada local. Lo que no tiene explicación alguna es el cargo de acceso de las llamadas internacionales de entrada, que equivale a 14 veces la tarifa local en horario normal y a 84 veces en horario económico. Esta situación contraviene las normas legales, puesto que dichos cargos no reflejan los costos del servicio.

Se ha dicho que tales cargos se justifican por la necesidad de repartir las rentas que generan las llamadas internacionales entre las empresas de telefonía local y los portadores, pero esta explicación es errónea. Si existe competencia en las llamadas de larga distancia, cualquier rebaja en

³⁶ Si se permite eliminar el multidiscado, se genera el conocido dilema de los prisioneros: si nadie acepta cortar el multidiscado, todos estarán mejor; pero renunciar a él resulta arriesgado, porque no se reciben los beneficios iniciales y después se sufren las consecuencias de la menor competencia en el sector.

el cargo se traduciría en menores tarifas para los usuarios nacionales en sus llamadas de salida. La autoridad ha señalado que el servicio de acceso internacional de entrada a la red local puede ser licitado por el portador entre las distintas empresas locales, lo que también haría bajar los cargos. Sin embargo, la solución adecuada, mientras no exista una real competencia en telefonía fija, es que una tarifa regulada refleje el costo del servicio.

Beneficios de la competencia

¿Qué beneficios ha supuesto para los usuarios la competencia en telefonía de larga distancia? La información de que se dispone es fragmentaria todavía y no permite una evaluación rigurosa. Sin embargo, algunos números sugieren que las ganancias son significativas. Antes de la instauración del sistema, el tráfico mensual promedio de larga distancia internacional de salida oscilaba en torno de los seis millones de minutos. En el período noviembre 1994-febrero 1995, esta cifra aumentó a 10,6 millones de minutos. Por otro lado, el valor de un minuto de llamada a Estados Unidos hoy es de 60 centavos de dólar en promedio, mientras que el precio regulado habría sido de 240 centavos de dólar por minuto, es decir, el cuádruple. Si suponemos que el comportamiento de los precios internacionales es el mismo que para Estados Unidos, la ganancia de bienestar de los usuarios de telefonía internacional podría calcularse, en una primera aproximación, en 180 millones de dólares al año (por cierto, se trata sólo de una subestimación de los beneficios futuros).

Si bien las empresas portadoras disminuyeron sus utilidades, la pérdida no es grande si se la compara con la ganancia de usuarios de telefonía de larga distancia internacional, a la que habría que agregar la de usuarios de telefonía de larga distancia nacional. En 1993, ENTEL obtuvo utilidades del orden de los 80 millones de dólares; durante 1995, las empresas portadoras en conjunto exhibieron utilidades cercanas a los 31 millones de dólares.

Estos magros resultados de 1995 se explican por tres motivos. El primero es la disipación de las rentas monopólicas de ENTEL, provocada por la fuerte caída de los precios. El segundo, de carácter transitorio, son los elevados costos de la puesta en marcha del sistema y de los ajustes que debieron realizar algunas empresas para adaptarse al nuevo entorno de competencia³⁷; en el mediano plazo, el sector debiera beneficiarse con un aumento de su eficiencia³⁸. El tercer motivo es el cambio en la estructura del tráfico a raíz de la dramática caída de los precios.

Hasta 1993, el tráfico internacional de entrada a Chile era aproximadamente 1,3 veces que el que salía, lo que producía un desbalance favorable en el momento de liquidar los tráficos internacionales. En efecto,

³⁷ Desde que comenzó a funcionar el sistema multiportador, las cuatro empresas con mayor participación de mercado debieron reemplazar a sus respectivos gerentes generales.

³⁸ Hay evidencia empírica de que en Estados Unidos el tránsito de un sistema de telefonía de larga distancia regulado a uno competitivo produjo aumentos significativos de eficiencia en el sector.

los desbalances de tráfico se cancelan de acuerdo con la “tasa de compartición”, la que normalmente es varias veces superior al costo del servicio³⁹. A partir de la desregulación, los tráficos de salida y de entrada se han equilibrado bastante. El cambio en la estructura de tráfico ha supuesto una pérdida de ingresos importante para el sector, que la ha compensado con las ganancias por el aumento del volumen del mismo. En el futuro, si el tráfico de salida excede el de entrada, se producirá una pérdida para el país, pues habrá que pagar el desbalance a los corresponsales extranjeros a un valor que excede el costo real del servicio. En este tema el desafío es lograr que las empresas nacionales puedan negociar en forma conjunta las tasas de compartición, pero sin coludirse en el mercado interno.

Las principales dificultades que ha enfrentado el sistema multiportador parecen ser coyunturales. La reglamentación no consideró algunas situaciones particulares, como algunos casos del acceso de los teléfonos celulares, la facturación a los abonados con número privado y otras. Estos problemas, además de las continuas variaciones de tarifas, dificultan también una adecuada auditoría de la facturación total de las compañías. Por su parte, las empresas de larga distancia tuvieron problemas para ajustar sus sistemas de facturación, lo que retrasó varios meses sus ingresos. Las compañías reclaman porque un abonado puede no cancelar su factura a un portador y la única consecuencia de su deuda impaga es que se le discontinuará su acceso a ese portador, no a los demás, lo que estimula el aumento de facturas pendientes y eventualmente incobrables. Se podría pensar que ése es el riesgo que asume cualquier proveedor de un mercado competitivo en que suele venderse a crédito. Sin embargo, en este caso la empresa no tiene la posibilidad de evaluar anticipadamente el crédito de su comprador.

Hasta el momento, no existe claridad respecto de cuál será la estructura definitiva del mercado de larga distancia. Los precios bajaron con tal rapidez que las antiguas rentabilidades monopólicas desaparecieron mucho antes de lo que esperaban las empresas y algunas ya requieren de refuerzos financieros importantes. Estos pueden provenir de la incorporación de socios estratégicos (que también serán un apoyo para la futura etapa de integración de los servicios), como ha sucedido con VTR y ENTEL, o de procesos de fusión. Otra posibilidad es la definición de algunas empresas como portadoras en un nicho de mercado específico, pero aún no se sabe cómo se presentará el mercado de reventa de tráfico de larga distancia.

³⁹ La tasa de compartición es un valor referencial según el cual un portador debe cancelar o percibir los desbalances de tráficos que se produzcan con un corresponsal extranjero. El cálculo de estas tasas preocupa actualmente a aquellos países que están en vías de crear un sistema de larga distancia competitivo. Por ejemplo, el gobierno de Australia está promoviendo la idea de cambiar la tasa de compartición por un cobro de llegada, que sería el mismo para todas las llamadas internacionales que ingresen al país. De ese modo, un portador chileno tendría que pagar el costo de conexión a la empresa de telefonía local, el uso del satélite y, finalmente, la tasa de llegada. Además, propone incluir este último cobro dentro del GATS, con el objetivo de que un cobro muy superior al costo real del servicio se considere una barrera al comercio de servicios.

Integración vertical

Explícita o implícitamente, las autoridades han optado por permitir la integración de servicios (con algunas restricciones), de modo que la competencia se produzca entre empresas integradas que ofrezcan una diversidad de servicios: ésa es la tendencia. Por ejemplo, se permitió a las empresas de telefonía pública participar en el mercado de larga distancia y en el de telefonía celular a través de subsidiarias. El propósito es permitir que las empresas de telecomunicaciones aprovechen las economías de diversidad (*scope*) que existen en la provisión de los servicios. Además, para los usuarios el concepto de *one-stop shopping*, que permite contratar todos los servicios con una sola empresa, resulta muy atractivo.

Como dijimos más arriba, la industria tiende a constituir empresas integradas, que a menudo ofrecen todos los servicios y a través de una sola red. Esta tendencia se explica en parte porque las empresas de segmentos competitivos, como el de larga distancia, se dieron cuenta de que les resultaba esencial acceder directamente al cliente, para lo que necesitan ser operadores de telefonía local. Dicho de otro modo, la competencia que se produjo primero en otras áreas está promoviendo ahora la competencia en el servicio local.

Existían dudas respecto de la conveniencia de permitir la participación de las compañías de telefonía local en el negocio de larga distancia. El argumento que se esgrimió fue que, mientras la telefonía local fuera un monopolio natural, tendría la posibilidad de favorecer a su portador de larga distancia⁴⁰. Es muy complejo construir una regulación que prevenga totalmente la discriminación, tanto por la dificultad que supone fiscalizar las normas técnicas o por lo difíciles que son los procedimientos para solucionar los conflictos. Hasta ahora, las aprensiones no se han justificado, pero aún es demasiado pronto para emitir un juicio. Un portador ha denunciado a CTC porque, dijo, no le proporcionaba las condiciones técnicas adecuadas, pero no existe una comprobación independiente del caso.

Los adelantos técnicos en el ámbito de las telecomunicaciones permiten prever la posibilidad de que se produzca competencia efectiva en el segmento de la telefonía local. La confluencia de los servicios telefónico y de televisión por cable podría acelerar este proceso, si se permite que ambos servicios utilicen la misma red. Las normas técnicas podrían ser decisivas para determinar el apoyo o la desaprobación que el sistema de regulación otorgue a esta unión⁴¹.

La estrategia de establecer operadores universales es arriesgada, considerando la concentración que hoy existe en telefonía básica. Sin embargo, parece el camino más expedito para generar competencia en telefonía local. Es difícil que una empresa instale líneas sobrepuestas con las de CTC, si la red sólo se usa para telefonía local. Pero, si al mismo tiempo

⁴⁰ Por ejemplo, dando malas interconexiones a sus competidores.

⁴¹ VTR S.A. tiene pensado aprovechar su operación de TV cable para entrar en la telefonía local. CTC compró Intercom, una de las mayores compañías chilenas de TV cable, la que a su vez se fusionó con Metrópolis.

permite ofrecer televisión por cable u otros servicios, el negocio resulta más atractivo⁴². Por otro lado, como dijimos, la competencia en larga distancia se está trasladando a la telefonía local.

Asimismo, la posibilidad de que se cree competencia entre proveedores universales se ve acentuada por la asociación, que ya hemos comentado, de las empresas nacionales con importantes operadores internacionales. Con todo, sólo habrá verdadera competencia si se fiscaliza el cumplimiento de las normas y se sanciona drásticamente su infracción.

Conclusiones

El sector de las telecomunicaciones en Chile es uno de los más abiertos del mundo. No hay restricciones legales para la entrada de operadores, no existe discriminación alguna respecto de la inversión extranjera y sólo las tarifas locales son reguladas de acuerdo con criterios establecidos en la legislación. Este esquema de regulación, junto con la privatización de las antiguas empresas estatales, ha permitido triplicar el número de líneas telefónicas desde que se vendieron las empresas e incentivado la aparición de nuevos servicios.

Los consumidores se han beneficiado con un sustancial aumento en la cantidad, calidad y oportunidad de los servicios. Sin embargo, en el caso de los servicios con tarifa regulada los aumentos de eficiencia no se han traducido en menores precios, como establece la legislación. En el caso de los servicios que se han vuelto competitivos, la situación es diametralmente opuesta. La puesta en marcha del sistema multiportador produjo una fuerte caída en los precios de telefonía de larga distancia, así como un aumento significativo en el número de llamadas, lo que supuso importantes ganancias para los usuarios. Además, el análisis de la información disponible indica que los precios no debieran diferir sustancialmente de los de fines de 1995.

Por otro lado, la baja densidad telefónica es un claro indicador de que existen vastos sectores de la población que no tienen acceso a servicios de telecomunicaciones. La universalidad en el servicio es por ahora una meta lejana, pero no debiera serlo la universalidad en el acceso al servicio (no se tiene un teléfono en casa, pero puede accederse fácilmente a un aparato público). Por esta razón la autoridad optó por subsidiar soluciones de telefonía pública comunitaria en las zonas apartadas o de bajos ingresos, para lo que creó un fondo que entregará cinco millones de dólares anuales, aproximadamente, durante cuatro años. Esta cifra no es demasiado elevada, por lo que no está claro si después de esos cuatro años el problema de la telefonía social se habrá resuelto o si la solución deberá buscarse por otros medios.

La autoridad ha facilitado el desarrollo del sector estableciendo un esquema de regulación flexible y permitiendo que los operadores provean de

⁴² Además, la disposición a pagar por TV cable es mayor que la disposición a pagar por el servicio telefónico, en especial en grupos de menores ingresos.

múltiples servicios. Al mismo tiempo aspira a que los servicios sean provistos en forma competitiva por los distintos operadores. Lograrlo es la gran tarea de los entes reguladores, que deben enfrentar, y con recursos limitados, la presencia de una empresa de telefonía local que concentra un alto porcentaje de las líneas.

En Chile, los organismos reguladores dependen de los ministerios, lo que promueve actividades de cabildeo y aumenta la presión que las empresas reguladas ejercen sobre los reguladores. Las compañías reguladas acostumbran a integrar a sus directorios o contratar como ejecutivos a notorias figuras políticas, lo que dificulta todavía más la labor de los reguladores. La existencia de organismos reguladores con mayor capacidad técnica y autonomía respecto del mundo político reduciría estos problemas⁴³. En cualquier caso, se trata de mejorar y no de aumentar la regulación. Esta debería ir disminuyendo hasta desaparecer con el tiempo, en la medida en que el desarrollo tecnológico y la ampliación de los mercados vaya borrando los vestigios de los antiguos monopolios naturales.

Bibliografía

- Bitrán, Eduardo y Pablo Serra (1994), "Regulatory Issues in the Privatization of Public Utilities: The Chilean Experience", *Quarterly Review of Economics and Finance* N° 34, número especial.
- Braeutigam, R. y J. Panzar (1993), "Effects of the Change from Rate-of-Return to Price-Cap Regulation", *American Economic Review* 83(2).
- Chadwick, E. (1859), "Result of Different Principles of Legislation in Europe: of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of Service", *Journal of the Royal Statistical Society, Serie A22*.
- Coloma, Fernando y Luis Herrera (1990), "Análisis institucional y económico del sector telecomunicaciones en Chile", *Cuadernos de Economía* año 27, N° 82.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankhaj Tandon e Ingo Vogelsang (1995), "Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An empirical analysis", Nueva York, Oxford University Press.
- Levy, Brian y Pablo Spiller (1994), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Banco Mundial.
- Melo, José Ricardo (1993), "Panorama de las Telecomunicaciones en Chile", Departamento de Ingeniería Eléctrica, Universidad de Chile.
- Tabja, Rodrigo (1996), "Análisis de la tarificación en telecomunicaciones" (informe de avance). Universidad de Chile, tesis de Magister en Ingeniería Industrial.

⁴³ Bitrán y Serra (1994).

Tyler, Michael, William Letwin y Christopher Roe (1995), "Universal Service and Innovation in Telecommunication Services: Fostering Linked Goals through Regulatory Policy", *Telecommunications Policy*, Vol 19, N°1, enero/febrero.

Walker, Dawson y Jonathan Solomon (1993), "The Interconnection Imperative", *Telecommunications Policy*, Vol. 17, N°4, mayo/junio.
