

**Nº 125**

**Junio 1990**



## **Documento de Trabajo**

**ISSN** (edición impresa) **0716-7334**

**ISSN** (edición electrónica) **0717-7593**

### **Análisis Institucional y Económico del Sector de Telecomunicaciones en Chile**

**Fernando Coloma  
Luis Oscar Herrera**

**ANALISIS INSTITUCIONAL Y ECONOMICO DEL SECTOR DE  
TELECOMUNICACIONES EN CHILE\***

Fernando Coloma C.\*\*  
Luis Oscar Herrera

---

\* Este artículo corresponde a una versión resumida de un trabajo bastante extenso realizado por los autores en junio de 1989, por encargo de VTR.

\*\* Agradecemos los valiosos comentarios realizados por Salvador Valdés a la versión original de este trabajo.



## **I. INTRODUCCION**

El sector de Telecomunicaciones ha experimentado grandes transformaciones a nivel mundial, como consecuencia del proceso de revolución tecnológica que se ha vivido en las últimas décadas, así como de la reciente ola de reformas sobre la estructura de propiedad y organización industrial del sector. La aparición de una gran variedad de servicios nuevos ha producido un vuelco de tal espectacularidad, que el desarrollo económico de los países se ve claramente comprometido si no existe un sistema de telecomunicaciones moderno y eficiente. Al mismo tiempo, el traspaso de las principales empresas de telecomunicaciones a manos privadas llama a revisar las posibilidades existentes para el desarrollo de un marco competitivo que coordine eficientemente los esfuerzos de dichas empresas. En atención a estas consideraciones, parece imprescindible hacer un examen de las bases en las cuales hoy descansa el desarrollo de las telecomunicaciones en nuestro país.

Este trabajo pretende dar luz acerca de las condiciones actuales y futuras del sector en Chile, en cuanto a su forma de organización y particularmente en cuanto al grado de competencia que debiera esperarse de acuerdo a su actual estructura.

El estudio enfatiza la situación existente en los mercados del télex, telegrama y transmisión de datos por una parte, y el mercado telefónico, por otra. El análisis desarrollado comprende varias etapas: la primera sección analiza la experiencia reciente de reforma realizada en nuestro país; posteriormente se plantean antecedentes generales del sector para el caso chileno, enfatizándose las características de los procesos productivos de los servicios intermedios y de los servicios finales de telecomunicaciones, como también la organización actual de estos mercados; seguidamente y en virtud de las características del sector, se escogió el marco teórico que parecía más adecuado para su análisis, que es uno en el que se hace referencia a aspectos relacionados con mercados monopólicos y a fenómenos de integración vertical; en la parte final, luego de reunir los antecedentes de las partes anteriores y de considerar la evidencia empírica aportada por las denuncias ante las Comisiones Antimonopolios, se plantea el esquema que parece más adecuado para organizar eficientemente el sector en nuestro país, y se establecen las recomendaciones que corresponden.

## **II. EVOLUCION RECIENTE DE LAS TELECOMUNICACIONES EN CHILE**

Al estudiar el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en los últimos decenios, es evidente el cambio que se produce a partir de 1982. Es este el año en que se altera sustancialmente la normativa legal que rige al sector, lo que da origen a una reforma en su estructura de propiedad, organización industrial, y regulación de entrada y tarifaria.

Con anterioridad al proceso de reforma, el sector presentaba como rasgos característicos: la poca importancia que se le asignaba a la competencia como principio organizador del mercado y la alta participación estatal en la provisión de los servicios involucrados. En términos generales se podía decir que las telecomunicaciones se

estructuraban alrededor de tres empresas de propiedad estatal, las que se dividían tanto los mercados de insumos, como los de servicios finales.

**a) Servicio de Telefonía Local:** Estos servicios se encontraban a cargo de la Compañía de Teléfonos de Chile (C.T.C.) de propiedad pública, quién prestaba servicio a todo el país a excepción de las Regiones X y XI, donde operaban la Compañía Nacional de Teléfonos y la Compañía de teléfonos de Coyhaique, respectivamente.

**b) Enlaces Nacionales e Internacionales:** El gobierno asignó las labores de servicio de larga distancia nacional e internacional a la empresa estatal ENTEL. Ella dominaba totalmente en los servicios de larga distancia internacional y casi totalmente en servicios nacionales.

**c) Télex y Telegramas:** la empresa estatal; Correos y Telegráfos, realiza este servicio en forma exclusiva en todo el país. En tanto que en el servicio internacional, además de esta empresa, participan I.T.T. y Transradio.

El marco legal para el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones, se encuentra en el D.F.L. 4<sup>1</sup>, que data de agosto de 1959. Para apreciar el espíritu de la normativa respecto a la competencia y la participación de los privados en el sector, podemos analizar brevemente algunos artículos del Decreto. Así por ejemplo, aún cuando en el Artículo 22°, se establece que las concesiones para Servicio de Telecomunicaciones no constituyen monopolio, al observar otras disposiciones de la ley se concluye que para ciertos servicios se establece un monopolio estatal. Con respecto del servicio Telegráfico en el artículo 8° se determinaba que "El Servicio Público Telegráfico dentro del territorio nacional es monopolio del Estado. En consecuencia, no podrán otorgarse concesiones de oficinas y líneas telegráficas ni de oficinas y líneas cablegráficas destinadas a hacer servicio público interior...". Como complemento a esto, se establecía en el artículo 9°: "Las empresas cablegráficas y las empresas internacionales de telecomunicaciones, sólo podrán hacer servicio público con el exterior...". Otra disposición con el mismo sentido establecía que "el Servicio Privado de Telecomunicaciones, sólo podrá hacerse entre los puntos del territorio enumerados en la concesión correspondiente y cuando entre ellos no exista servicio de la misma clase proporcionado por el telégrafo del Estado u otra empresa de servicio público de telecomunicaciones<sup>2</sup>.

La situación imperante en el mercado de las telecomunicaciones era incompatible con el rol protagónico sobre la gestión del sector que las autoridades deseaban dar al sector privado dentro de un entorno de competencia. Además de esto, se estimaba que la demanda creciente proyectada para el sector no podría ser satisfecha en forma adecuada con la organización prevaleciente en el mercado.

---

<sup>1</sup>Ley General de Servicios Eléctricos, Art. 8° y 9°.

<sup>2</sup>Ley General de Servicios Eléctricos, Art. 10°.

---

La nueva estrategia que planteaba la autoridad para enfrentar el proceso de desarrollo del mercado de las telecomunicaciones, consistía en un esquema en el cual coexistieran la propiedad pública y privada, en un marco de coordinación de esfuerzos, coordinación que también debía darse entre diferentes actores del sector privado. Para lograr esta coordinación se crearía un ente que planificara el desarrollo de largo plazo de las telecomunicaciones<sup>3</sup>.

Esto llevó a que en 1978 se incluyeran en la Política Nacional de Telecomunicaciones, documento que posteriormente sirvió de base para la elaboración de la nueva ley, las directrices que tendían a dar un rol preponderante a la iniciativa privada dentro del sector y a eliminar las prácticas discriminatorias en favor de las empresas estatales. En efecto, en este documento se establecía que la explotación de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones y los de radiodifusión sonora y televisiva, se realizarían normalmente por medio de terceros y que las concesiones, autorizaciones, permisos y licencias que otorgara el Estado, deberían ceñirse a criterios objetivos y claramente establecidos en la legislación pertinente. En lo que se refería a los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, se establecía que este sector se organizaría de manera tal, que permitiera una amplia participación de todos los sectores, tanto privados como estatales, evitándose por principio las empresas o entidades de características monopólicas.

Otro aspecto relevante que se incluye en la Política Nacional de Telecomunicaciones, es lo referente al régimen tarifario de precios dentro del territorio nacional y con el exterior, donde se establece que este será en principio pactado libremente entre los proveedores del servicio y los usuarios. Lo anterior será también aplicable a los servicios intermedios que se presten entre sí las distintas empresas, entidades o personas que intervengan en su establecimiento. Sin embargo la autoridad se reserva la posibilidad de fijar el precio o tarifa del servicio público de telecomunicaciones, así como, el precio de los servicios que presten entre sí las distintas entidades que intervengan en el establecimiento del servicio. Esta regulación será procedente en aquellas situaciones, debidamente calificadas, en que las condiciones prevalecientes en el mercado no aseguren la libre competencia.

Además de las disposiciones puntuales antes citadas, en la Política Nacional de Telecomunicaciones se hace referencia al importante papel que deberán jugar las telecomunicaciones dentro del proceso de desarrollo e integración del país, y es a partir de estas consideraciones que se otorga una mayor importancia al sector privado y a la competencia, dentro de la estrategia de desarrollo de largo plazo del sector.

Dentro del proceso de reforma de las Telecomunicaciones, un factor esencial es la mayor importancia que debe tener la propiedad privada de las empresas del sector. Para contribuir a lograr este objetivo, a partir de 1985 se ha llevado a cabo un proceso de privatización de las empresas que actuaban en el mercado de las telecomunicaciones. Este proceso de privatización ha afectado a las tres empresas

---

<sup>3</sup>Esta idea se materializó en la creación de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, órgano dependiente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

estatales de telecomunicaciones, la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Telex Chile<sup>4</sup>.

### **III. ANTECEDENTES GENERALES DEL SECTOR DE TELE-COMUNICACIONES EN CHILE**

Con posterioridad a la reforma que experimentó el sector de Telecomunicaciones a partir de 1982, se ha producido un fuerte aumento en el nivel de actividades y han aparecido nuevos servicios en el mercado. En la actualidad, las empresas concesionarias de servicios de telecomunicaciones ofrecen los siguientes servicios finales: telefonía fija, telefonía móvil, télex, telegrama, transmisión de datos, fax y correo electrónico.

Esta sección tiene como objeto el describir en términos muy generales las características de los procesos de producción de los diferentes servicios de telecomunicaciones, como asimismo la organización de mercado que se observa en los mercados de los principales insumos y en los de los servicios finales<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Esta Empresa se constituye el 8 de febrero de 1982 como Sociedad Anónima y es continuadora del servicio de Correos y Telégrafos, en lo que respecta al servicio telegráfico.

<sup>5</sup> Los únicos servicios finales que no se analizan son el correo electrónico y el fax, por tratarse de servicios de reciente incorporación y de una importancia menor dentro de la estructura actual del negocio de empresas que operan en telecomunicaciones.

## **1. Mercados del télex, telegrama y transmisión de datos.**

Estos mercados se analizarán en forma conjunta por la gran similitud tecnológica y de mercado que presentan.

El proceso de producción de estos servicios requiere en lo esencial de equipos terminales, elementos de conmutación y líneas de comunicación privadas que unan al cliente con el oferente del servicio. Los servicios de télex y transmisión de datos se dividen entre servicios punto a punto y servicios públicos, los cuales, para ser prestados, requieren de concesiones especiales de parte de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la que se rige de acuerdo a la normativa de la Ley General de Telecomunicaciones.

### **a) Características de los mercados de insumos**

La provisión de equipos terminales y de equipos requeridos para la conmutación, se desarrolla en un esquema que podría considerarse como competitivo, con la existencia de múltiples proveedores.

En cuanto a la situación en el mercado de los servicios intermedios de telecomunicaciones, que se refieren a los servicios prestados por terceros a través de instalaciones y redes destinados a satisfacer diversas necesidades de transmisión y de conmutación, la situación es diferente, ya que hay pocas empresas que ofrecen este servicio<sup>6</sup>.

En lo que se refiere a redes locales, las empresas telefónicas dominan el escenario, ya que son las dueñas de las líneas y de los cables que se requieren para llegar al usuario final. Entre las empresas telefónicas CTC ejerce un dominio abrumador a lo largo de todo el país, con la sola excepción de la X y XI regiones e Isla de Pascua, en donde prestan servicio CNT, Compañía de Teléfonos de Coyhaique y ENTEL respectivamente. De esta forma, en el mercado de líneas urbanas CTC domina sin mayor oposición y ofrece el arriendo de líneas en un esquema de libertad tarifaria. ENTEL da este servicio sólo si además se le compra algún servicio de larga distancia.

En cuanto a las líneas privadas interurbanas y de larga distancia a nivel nacional, ENTEL ha dominado sin contrapesos<sup>7</sup>, proveyendo el servicio intermedio de larga distancia a través de redes de micro-onda analógica y por vía satelital. El hecho de que Entel haya estado en manos estatales hasta el año 1985 y que hasta ese entonces haya conformado un holding estatal junto a CTC, explica en gran medida la ausencia de competencia que enfrentó. Además, el hecho de que buena parte de sus inversiones

---

<sup>6</sup>Para prestar servicios intermedios de telecomunicaciones se requiere de concesión especial, de acuerdo a la normativa de la Ley General de Telecomunicaciones.

<sup>7</sup>Existen unos pocos tramos donde operan redes paralelas a las de ENTEL.

tuvieran el carácter de no recuperables, es decir, que sean hundidas al negocio en cuestión, constituía una barrera estratégica<sup>8</sup> que inhibía la entrada de invasores en la medida que éstos también tuvieran que incurrir en costos que no eran recuperables. Un aspecto que no es del todo claro y que es importante para determinar la conveniencia o inconveniencia de la entrada de competidores al mercado de servicios intermedios de larga distancia, es el que se refiere a la existencia de economías de escala en este mercado<sup>9</sup>. De acuerdo a ciertos estudios, habrían economías de escala en algunas de las inversiones que se requieren para prestar servicios intermedios de larga distancia, particularmente en las que se relacionan con la transmisión básica, pero en otras, como las inversiones en equipos de multiplexación y conmutación, casi no habrían economías de escala. Así, en términos generales, se sostiene que las economías de escala en este sector son más bien reducidas, aun cuando estas conclusiones se obtienen para países como EEUU y Canadá, que operan a escalas muy superiores a las nuestras<sup>10</sup>. Sin embargo, últimamente ha surgido la alternativa de dar servicio de larga distancia por vía satelital, lo que de acuerdo a los mismos estudios permite la entrada, en términos económicamente atractivos, a empresas que operen en pequeña escala entre puntos particulares y en rutas particulares.

Como respuesta a la mayor apertura del sector de telecomunicaciones a la iniciativa privada y a las nuevas posibilidades tecnológicas y económicas que se han abierto, como la transmisión satelital, por ejemplo, hoy en día se observa el interés de varias empresas privadas por entrar a operar directamente en el mercado de servicios intermedios de larga distancia, lo que eventualmente podría cambiar el grado de competencia que se observa en este mercado.

En lo que se refiere a servicios públicos internacionales de télex y transmisión de datos, la situación está totalmente restringida, ya que el arriendo de canales o líneas de comunicación depende exclusivamente de ENTEL para todo lo que se refiere a servicio público. A este respecto, cabe consignar que ENTEL es la única empresa chilena que es signataria de INTELSAT, lo que le confiere un monopolio legal en las comunicaciones de servicio público internacional vía satélite. En cuanto a las comunicaciones internacionales punto a punto, existe también, desde hace poco tiempo, una posibilidad limitada de arrendar canales a PANAMSAT.

En cuanto al régimen tarifario actual, ENTEL está regulada por los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción según lo determina el título V de la Ley de Telecomunicaciones.

Desde el punto de vista de la estructura de costos de las empresas proveedoras de líneas de comunicación, se puede apreciar la existencia de costos conjuntos para lo que se

---

<sup>8</sup> Ver en el Marco Teórico la sección que se refiere a las barreras estratégicas.

<sup>9</sup> Esto se relaciona con la discusión del Marco Teórico respecto a las economías de escala y a los monopolios naturales.

<sup>10</sup> Los estudios aludidos aparecen en "The Economics of Competition in the Telecommunications Industry" de Charles River Associates Incorporated.

refiere a la prestación de servicios intermedios de telecomunicación necesarios para dar servicio punto a punto y para prestar servicio público.

**b) Características del mercado del producto.**

El mercado de servicios de télex y telegramas cuenta con cuatro empresas que participan actualmente en la prestación de servicio público: Télex-Chile, TEXCOM, VTR y ITT Comunicaciones Mundiales. Sin embargo, entre las dos primeras empresas y entre las dos últimas existen vinculaciones patrimoniales, por lo que actualmente existen sólo dos entes con decisión independiente. A partir de 1984 dejó de participar el Servicio de Correos y Telégrafos en el mercado, y Transradio pasó a formar parte de VTR. La entrada a este mercado, así como todo lo que se refiere a la instalación, operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones ubicados en el territorio nacional, se encuentra regulada por la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N° 18.168).

En lo que se refiere al mercado de servicios punto a punto, la situación es bastante parecida, con la sola excepción de la participación directa de ENTEL en la prestación de este servicio.

En el mercado de servicios públicos de transmisión de datos, actualmente están operando VTR, Chile-Pac y ECOM. Estas empresas enfrentan una competencia indirecta de ENTEL a través de los servicios punto a punto, los cuales son fácilmente convertibles en servicio público, cuando los usuarios tienen una central telefónica privada PABX<sup>11</sup>.

El valor agregado de las empresas que operan en la provisión de servicios finales de télex y transmisión de datos, surge básicamente en la incorporación de equipos terminales, de elementos de conmutación y de todo lo asociado con la provisión de información al cliente. Un servicio importante que prestan estas empresas, es el de reunir comunicaciones de pequeño volumen en paquetes de mayor volumen, con lo que se reduce el costo unitario de transmitir información.

Las inversiones que se refieren a la red central, como nodos concentradores y conmutadores, corresponden a inversión que no es recuperable y por tanto se considera hundida al negocio.

De acuerdo a opiniones ilustradas en el tema, no hay una estructura de costos conjuntos que permita a las empresas que operan en la provisión de servicios intermedios ofrecer servicios finales de télex y transmisión de datos a costos menores que los que enfrentan quienes operan directamente en este mercado. Donde sí se observan costos conjuntos, es en la

---

<sup>11</sup> Esto es válido para todos los servicios punto a punto, no sólo para los que se refieren a la transmisión de datos.

provisión simultánea de estos servicios finales, en sus modalidades punto a punto y de servicio público.

En cuanto al régimen tarifario, existe actualmente libertad tarifaria para los que operan en la provisión de servicios finales de télex, telegrama, y transmisión de datos.

## **2. Mercado de Telefonía Fija y Telefonía Móvil.**

El sector telefónico se puede dividir en tres componentes básicos: telefonía local, enlaces de larga distancia y telefonía móvil. La discusión referida a los enlaces de larga distancia es estrictamente equivalente a la realizada en el punto anterior a propósito de los servicios intermedios de larga distancia, por lo que no se insistirá en ella.

La empresa interesada en prestar servicios de telefonía pública debe cumplir las normas técnicas que establece la Subsecretaría de Telecomunicaciones a través de su " Plan de Encaminamiento Telefónico". Aparte de las restricciones técnicas y reglamentarias que se deben enfrentar, la empresa que quiera prestar servicios de telefonía pública local y fija, necesita de elementos de transmisión y conmutación para intercomunicar a todos los clientes de la empresa, y de instalaciones y equipos para intercomunicar la red de la empresa con las redes de otras empresas de telefonía pública. De esta forma, se puede sostener para efectos de análisis, que la Red Local que debe poseer la empresa y la Interconexión con otras empresas, son los insumos básicos para la provisión del servicio de telefonía local fija. El concepto de Red Local que se maneja a lo largo del trabajo es bastante simple, pero es apropiado para presentar con mayor claridad los problemas que enfrenta el sector telefónico. En términos estrictamente técnicos, la red local, o de distribución, está constituida por el conjunto de aparatos y líneas de abonados, centros locales y tandems, y todos los circuitos, excepto los interurbanos.

Los aspectos más remarcables respecto a la provisión del insumo Red Local se refieren a la eventual existencia de economías de escala y al problema de los costos hundidos<sup>12</sup>. Si bien los resultados de los estudios realizados respecto a la existencia y origen de las economías de escala no entregan resultados claros, en lo que a este trabajo se refiere se adoptará la postura mayoritaria, que asigna la mayor parte de las economías de escala a los servicios locales<sup>13</sup>. En relación a los costos hundidos, se puede concluir que buena parte de las inversiones en medios físicos de transmisión que corresponden a las redes locales, son no

---

<sup>12</sup> En el capítulo que corresponde al Marco Teórico se discuten los efectos económicos que se deducen de la existencia de economías de escala y de los costos hundidos.

<sup>13</sup> En el primer punto de este capítulo se sostuvo que en la provisión de servicios intermedios de larga distancia, las economías de escala eran mas bien reducidas.

---

recuperables, lo que permite a la empresa establecida la imposición de barreras estratégicas a la entrada al negocio.

En cuanto a la situación actual con respecto al insumo Interconexión, se puede indicar que cualquier interconexión de redes exige de inversiones en nuevas instalaciones y de la ampliación de instalaciones y equipos existentes, con el fin de lograr canalizar los nuevos llamados que se originan en ambas empresas tras la interconexión. Actualmente la Ley General de Telecomunicaciones establece la interconexión obligatoria entre los concesionarios de servicio público de telecomunicaciones, con el fin de crear una red integrada de comunicaciones. Las condiciones de interconexión quedan a libre pacto entre las partes dentro de la normativa técnica establecida por la Subsecretaría de Telecomunicaciones. En caso de no llegarse a acuerdo, el Subsecretario puede determinar la obligatoriedad de la interconexión, caso en el cual la Subsecretaría fija las condiciones técnicas de la misma, quedando las condiciones económicas sujetas a arbitraje.

La organización de mercado que se observa a nivel de redes locales se planteó en el punto anterior, a propósito de los insumos requeridos para prestar servicios de télex, telegramas y transmisión de datos. Ahí se destacaba el predominio de CTC, sin dar mayores explicaciones al fenómeno. Cuando se consideran las barreras naturales que impone la existencia de economías de escala y las barreras estratégicas que surgen a partir de la existencia de costos hundidos y de las trabas que puedan imponerse a las interconexiones, la posición de dominio de CTC se hace mucho más comprensible. En todo caso, esta situación se discute latamente en el capítulo final de este trabajo, ya que constituye un antecedente importante para la búsqueda de soluciones en el mercado de la telefonía.

Finalmente, cabe destacar que las tarifas de los servicios telefónicos locales y de larga distancia, se encuentran reguladas de acuerdo a lo dispuesto en el Título V de la Ley General de Telecomunicaciones.

**Telefonía móvil**

La tecnología que se ha adoptado en Chile para el sistema de telefonía celular, permite que a lo más concurren dos empresas comerciales por zona geográfica. Así, las empresas que logran obtener la concesión pueden despreocuparse de las amenazas competitivas de nuevos rivales, por el período que dura la concesión<sup>14</sup>. Además, los precios de los servicios de telefonía celular están expresamente liberados de regulación tarifaria, de acuerdo al artículo 29 de la Ley General de Telecomunicaciones.

**IV. MARCO TEORICO****A. MONOPOLIOS**

Esta sección pretende realizar una breve presentación teórica de los fenómenos relacionados con estructuras industriales monopólicas, aquellos mercados donde existe un único oferente. Se analizarán los posibles orígenes de este tipo de estructura industrial y se discutirá el rol que cabe a la autoridad en aquellas situaciones en que el desempeño natural del mercado monopólico es considerado inadecuado.

**1. Orígenes del Monopolio**

Se pueden distinguir tres motivos básicos que nos explican la creación de estructuras monopólicas. Estos son:

- i) la existencia de barreras legales, que impiden la entrada de nuevas empresas a una industria.
- ii) la existencia de barreras naturales a la entrada.
- iii) la creación de barreras estratégicas por la firma ya existente, para inhibir la entrada de competidores.

---

<sup>14</sup> Las concesiones tienen un plazo de 10 años renovables.

**a) Barreras legales:**

En principio, no se puede otorgar por ley la concesión de posiciones monopólicas a privados en actividades extractivas, productivas, comerciales o de servicios<sup>15</sup>, dentro de los cuales se encuentran las telecomunicaciones. Sin embargo, en ciertas situaciones, que se justifican en virtud del interés nacional, es posible salir de esta norma, o implementar algún tipo de restricciones legales que en definitiva llegan al mismo resultado.

En el campo de las telecomunicaciones, para operar un servicio es necesario contar con la concesión o permiso otorgado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, un mecanismo que puede consolidar posiciones oligopólicas en telecomunicaciones. Este sistema de concesiones se justifica para lograr la utilización eficiente de un recurso económico escaso, el espectro radioeléctrico. Es necesario asignar las diferentes porciones del espectro para el **uso exclusivo** de los concesionarios, quienes de este modo pueden operarlo en forma eficiente; sin temor a que se generen interferencias desde y hacia otros servicios, con perversos efectos sobre la calidad del sistema global de comunicaciones. Para algunos servicios existen restricciones tecnológicas sobre el número de concesiones que se pueden otorgar, lo que naturalmente da origen a situaciones oligopólicas<sup>16</sup>. En este caso el sistema legal sólo se adecúa a estas limitaciones naturales, y por lo tanto no corresponde hablar de una barrera legal, sino más bien de una barrera natural. Pero, existen otros servicios donde el sistema legal es aún más estricto que las condiciones tecnológicas, en cuyo caso es pertinente hablar de la creación de barreras legales a la entrada que limitan el desarrollo competitivo del sector.

Un ejemplo de este último tipo de situaciones es el monopolio legal conferido a ENTEL en el acceso a las telecomunicaciones satelitales a través del sistema INTELSAT. A pesar de que tecnológicamente sería posible que hubiera mayor número de operarios con acceso a INTELSAT, hoy en día este privilegio sólo está disponible para ENTEL. Se puede plantear que el carácter internacional del acuerdo también es una limitante inamovible para modificar la posición de ENTEL. Sin embargo, la revisión del acuerdo suscrito y ratificado por Chile revela que la limitación se refiere a la necesidad de una única entidad signataria -actualmente ENTEL-, pudiendo existir varios operarios con acceso a la red satelital. Por lo que concluimos que se trata efectivamente de una barrera legal.

---

<sup>15</sup>D.L. 211, artículo 4°.

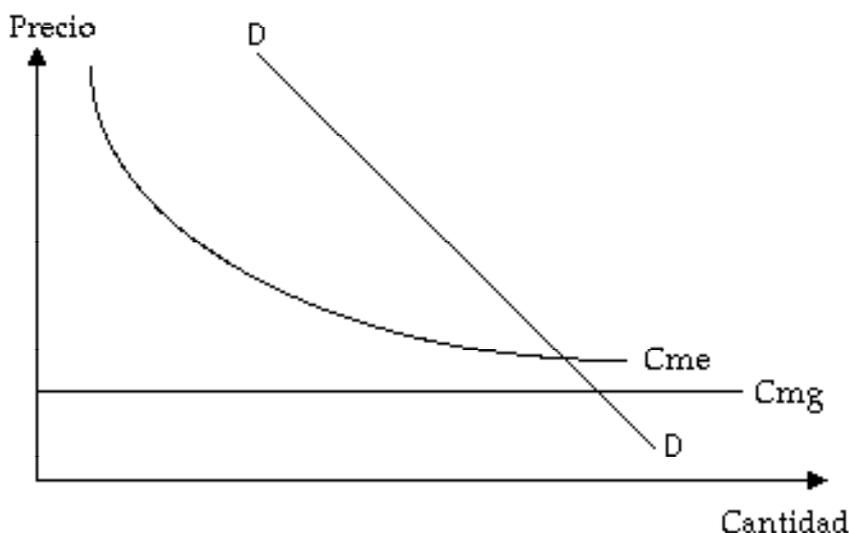
<sup>16</sup>La telefonía celular es un buen ejemplo de estas limitaciones tecnológicas. La tecnología adoptada en Chile para este servicio sólo permite la concurrencia de dos empresas comerciales en una misma zona geográfica.

**b) Barreras Naturales**

En este caso la firma que opera en el mercado puede llegar a ser la única, debido a que puede producir con costos más bajos que sus potenciales rivales y por lo tanto desplazarlos a través de precios más bajos. La diferencia de costos, no se deriva necesariamente de ineficiencias o de ventajas tecnológicas para una empresa sobre las demás, sino que puede provenir de la mayor explotación de economías de escala que logra una firma dominante, o de las ventajas que logra una firma con más tiempo en el mercado.

Existen tecnologías de producción para las cuales la producción a través de una sola firma es más barata, que su división entre varias, lo que lleva naturalmente a una situación con un único oferente. A modo de ejemplo, podemos considerar una situación en que la producción de un bien requiere incurrir algunos costos fijos, independientes del volumen de producción, y otros costos variables, proporcionales al volumen de producción, de manera que la estructura de costos medios es decreciente como la mostrada en el Gráfico 1. Si existiera en el mercado más de una firma, entonces las fuerzas propias de la competencia llevarían la situación a un monopolio. Aquella firma que logre una posición dominante en el mercado podrá desplazar a las demás, de menor participación, a través de precios "bajos", no accesibles para ellas que deben prorratear sus costos fijos entre menores volúmenes de ventas.

GRAFICO 1



Una analogía se puede hacer para un caso multiproducto donde una firma que ya realiza un producto tiene ventajas de costos para entrar en otras líneas relacionadas con él. La

firma que opera en este escenario puede eventualmente monopolizar el mercado de estos productos gracias a las ventajas de precio que le otorga producirlos simultáneamente.

El mismo tipo de fenómeno se puede presentar en una versión dinámica del anterior argumento. Las firmas pueden consolidar su posición monopólica en el tiempo a través de las ventajas que les entrega operar por un largo tiempo en un mercado determinado. Una larga historia de operaciones facilita el conocimiento de clientes y proveedores, y a su vez clientes y proveedores conocen mejor a la firma, lo que representa una ventaja importante cuando el traspaso de información es una actividad costosa. En este caso intentar desplazar a la firma antigua involucra incurrir en costos de promoción y publicidad significativos, lo que encarece el precio de entrada y puede, en definitiva, llevar a desechar la opción de participar en el mercado.

Normalmente se presume que en las telecomunicaciones existen economías de escala, al igual que en otros servicios públicos implementados a través de redes, como el servicio de agua o el servicio eléctrico. Se han realizado estudios econométricos para estudiar esta característica de la estructura de costos. En su gran mayoría estos estudios se refieren al caso de EE.UU. y Canadá, para las empresas ATT y Bell Canadá. Los resultados encontrados muestran que para ambas empresas existen economías de escala globales, o más propiamente para un caso multiproducto, subaditividad en los costos. Sin embargo, los resultados son contradictorios respecto al origen específico de esta propiedad. Recordemos que ambas empresas realizan simultáneamente múltiples actividades<sup>17</sup>, cada una de las cuales por sí sola, o su combinación pueden dar origen a la subaditividad de los costos, y los estudios econométricos han sido poco exitosos en descubrir estos elementos. Usualmente se atribuyen las economías a los servicios de telefonía local, por lo que podríamos pensar en una curva de costos medios como la presentada en el Gráfico N° 1 como pertinente para esta actividad.

En el caso chileno, el estudio realizado por la Facultad de Economía de la Universidad de Chile para efectos de la tarificación de los servicios telefónicos de CTC, determina que la relación entre los costos marginales y los costos medios de largo plazo, es decir la elasticidad de costos totales respecto al volumen de producción, oscilaría entre 0,5 y 0,95 dependiendo del tamaño de la planta<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup>La más simple división es entre servicios locales y de larga distancia.

<sup>18</sup>Ver Alé, J. "Un Nuevo Esquema de Regulación de Monopolios Naturales", octubre 1989.

**c) Barreras Estratégicas:**

La firma dominante en un mercado puede buscar consolidar su posición monopólica, a través de la realización de diversas prácticas que logren detener el flujo de nuevos participantes hacia su mercado. En especial, podemos considerar dos prácticas que pueden ser relevantes a nuestro estudio. Primero, la integración vertical o vinculación patrimonial con un proveedor monopólico de los insumos básicos que utiliza la firma y cualquiera de sus competidores efectivos o potenciales, y segundo la posibilidad de precios predatorios.

El tratamiento de la integración vertical se deja para más adelante, pero por el momento puede decirse que este expediente permite a la firma integrada establecer una diferencia con sus rivales no integrados. Estos últimos se arriesgan a que el proveedor integrado le entregue el insumo en condiciones de precio, calidad, o cantidad inferiores a las de su rival integrado, con lo que su supervivencia en el mercado se ve fuertemente amenazada. Esta diferencia genera un espacio para la explotación de poderes monopólicos en favor del competidor integrado<sup>19</sup>. En el extremo la empresa proveedora puede reservar **toda** la oferta del insumo en forma exclusiva para su comprador vinculado, con lo que se cierra el mercado a los demás rivales.

La segunda práctica que consideramos, es la amenaza de responder agresivamente a cualquier intento de entrada en el mercado concentrado alrededor de la firma. El temor a represalias de precios "bajos" tras la entrada (precios predatorios), o a políticas de expansión de la capacidad productiva de la firma dominante, o a políticas agresivas de promoción, puede llevar a los potenciales competidores a desechar sus proyectos de entrada, con lo que se consolida la posición de la empresa dominante. Los incentivos para realizar estas amenazas, y en su momento para llevarlas a cabo, radican en que logran contener la entrada futura de un número aún mayor de rivales, y además contiene la entrada en **otros** mercados particulares en que también domina la firma. A través de estas respuestas la firma constituye una reputación de "agresividad", a la que temen sus potenciales rivales. Esto permite a la firma aislarse, al menos parcialmente, de la competencia.

Un elemento fundamental para visualizar la capacidad y efectividad de este tipo de estrategias agresivas, es la existencia de inversiones no recuperables o hundidas en activos específicos al negocio. Por una parte, los costos hundidos muestran el **compromiso** de la empresa dominante de permanecer en el mercado con un volumen significativo de producción, aún a pesar de la entrada de sus rivales. Cualquiera sea el curso de los eventos, la mejor alternativa de la empresa es seguir en el mercado, pues los costos de salida son demasiados altos. En estas circunstancias es posible que la entrada de una nueva

---

<sup>19</sup>Se puede pensar que todo este poder monopólico ya se explotaba al nivel del proveedor del insumo, por lo que la integración vertical no genera perjuicios adicionales. Sin embargo, existen razones, que dejamos para más adelante, que explican porque no necesariamente se cumple esta afirmación.

empresa sólo lleve a una guerra de precios, a una guerra publicitaria o alternativamente a una "saturación" del mercado.

Por otra parte, la necesidad de hundir costos para acceder al mercado hace efectivas las amenazas de respuesta agresiva, pues los rivales no disponen de estrategias de entrada y salida del mercado sin temer las represalias de la firma dominante.

Varios de los casos presentados ante la comisión antimonopolios para el sector de telecomunicaciones han atacado la integración vertical de ENTEL hacia el mercado final, los fundamentos de estas denuncias están en la condición monopólica de ENTEL, en enlaces de larga distancia, y especialmente en los internacionales, lo que le permite contar con una posición inmejorable para generar barreras en favor de sus filiales que participan en el mercado final<sup>20</sup>.

A su vez en el mercado de servicios telefónicos, cada vez que la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) ha enfrentado un rival en un mercado antes cautivo, la empresa ha trasladado volúmenes importantes de sus recursos hacia el mercado disputado para ampliar sus capacidades en la zona, a la vez que se han iniciado fuertes políticas promocionales orientadas a los demandantes específicos del "intruso". Esto ha frenado el desarrollo de nuevas empresas, y seguramente ha desembarcado a otros de sus proyectos de entrada<sup>21</sup>.

En la práctica, las estructuras monopólicas existentes son el resultado de una mezcla de estos tres motivos básicos. En alguna medida existen trabas legales como las concesiones que pueden dificultar la entrada de nuevas firmas, pero al mismo tiempo hay características de la estructura de costos que restringen naturalmente el número de empresas, y finalmente las mismas empresas son capaces de generar sus barreras a través de acciones estratégicas como las descritas anteriormente.

## **2. Regulación Estatal de Situaciones Monopólicas**

Si la autoridad encuentra deficiente el desempeño del monopolio bajo el criterio distributivo o el de eficiencia, puede tratar de mejorar las cosas a través de una intervención más directa en el sector. La regulación tarifaria, la regulación de la entrada, el control de prácticas predatorias, y otros, son los instrumentos de política disponibles para lograr los objetivos deseados. Sin embargo, se deben reconocer inmediatamente las limitaciones que afectan a las autoridades para lograr sus fines.

En primer lugar, los organismos reguladores disponen de información muy limitada y capacidad de procesamiento insuficiente como para pretender manejar los resultados de desempeño del mercado hacia los considerados como adecuados.

---

<sup>20</sup>Ver Capítulo V.A) donde aparecen analizados los casos relativos a servicios intermedios de larga distancia.

<sup>21</sup>Ver Capítulo V.B) donde aparecen analizados los casos relativos a servicios de telefonía.

En segundo lugar, estos organismos pueden estar sujetos a presiones de parte de los afectados o beneficiados con la regulación, las que pueden deformar los objetivos propios de la regulación, para asumir un rol ajeno al originalmente pensado.

A continuación mostraremos algunas situaciones en que la autoridad puede encontrar deseable intervenir, así como las formas de intervención y sus limitaciones. Nos referiremos al caso de regulación basada en un criterio de eficiencia, dejando de lado el tema de las regulaciones basadas en criterios distributivos.

#### **a) Aspectos de eficiencia y regulación estatal**

El tipo de barreras a la entrada existentes en un mercado es el aspecto más importante para determinar la eficiencia del mismo. Si las barreras son naturales y el mercado es disputable, entonces no se deben establecer limitaciones a la concentración de mercado o fomentos artificiales de la entrada, pues esto sólo lleva a una duplicación de costos fijos o una explotación insuficiente de las economías de escala disponibles.

En cambio, si las barreras son legales o estratégicas, el primer objetivo de la regulación debe ser reducirlas al mínimo. La amenaza de entrada es la principal y más eficiente fuente de control y disciplina para el o los participantes de un mercado. Por lo tanto, como principio general, se debe buscar ampliar al máximo la libertad de entrada, a pesar de que existen algunas excepciones que veremos más adelante.

##### **a.1) Barreras legales**

En caso de existir barreras legales a la entrada de una industria, se debe proceder a evaluar cuidadosamente cuáles son las razones que justifican su presencia para decidir si deben permanecer o ser eliminadas. En aquellos casos en que son infranqueables, entonces se pueden buscar mecanismos directos de control sobre el monopolista como la regulación tarifaria amparada en leyes antimonopólicas, u otras regulaciones.

En algunos casos, el monopolista puede estar protegido de la competencia directa, pero no de la competencia indirecta de productos o insumos sustitutos. En la medida que estos sean más importantes, lo que se refleja en una demanda muy sensible a los cambios en precios, el poder monopólico se reduce y no es necesario realizar un control directo sobre el monopolista. Pero en aquellos casos en que la demanda es inelástica, el tamaño del poder monopólico puede justificar la intervención de la autoridad, la cual debe intentar imitar los resultados de un mercado competitivo. La fijación de un precio máximo, bajo el precio monopólico, llevará a que aumenten las ventas del producto monopolizado para todas aquellas unidades con valoración superior a sus costos incrementales. Al mismo tiempo, tendrá consecuencias redistributivas a través de la transferencia de ingresos desde el productor hacia sus clientes.

Existen diferentes alternativas para obtener este precio máximo. El antiguo D.F.L. 4 que regía al sector de servicios eléctricos, incluidas las telecomunicaciones, estipulaba que las tarifas máximas sólo debían permitir a las empresas operantes obtener una rentabilidad preestablecida sobre su capital inmovilizado, mientras que en la nueva legislación se estipula que el precio o tarifa máxima se calcula a partir de los costos marginales de la empresa.

El primer tipo de regulación basada en rentabilidad se usa en EE.UU. para regular a las empresas del sector, y está sujeto a diversas críticas. Las más importantes se refieren a sus efectos negativos sobre la eficiencia, por cuanto no se estimula la minimización de los costos de la empresa, ya que la rentabilidad está asegurada por el mecanismo de regulación. En segundo lugar, se produce el efecto de sobreutilizar capital, pues las utilidades obtenidas dependen directamente del monto de capital ocupado<sup>22</sup>.

El logro de la situación óptima está restringido por las limitaciones propias de los organismos reguladores. La imposibilidad de recolectar y procesar la información necesaria, así como las presiones externas recibidas por estos organismos, sólo permiten hacer ajustes gruesos a la situación. Esto es especialmente relevante para sectores muy dinámicos, cuyas demandas y costos se modifican con una rapidez superior a la capacidad de respuesta de la autoridad regulatoria. En estos casos, la rigidez introducida por la regulación puede ser peor que el problema original de explotación monopólica

En la legislación chilena se establece que los cálculos respecto a las estructuras de costos son de responsabilidad de las empresas tarifadas, bajo el control de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Este control representa un problema práctico, que pertenece a una esfera distinta a las discusiones teóricas sobre los efectos de eficiencia de los mecanismos de regulación. Sin duda, es muy difícil la labor de supervisión de los estudios de costos que debe realizar la Subsecretaría de Telecomunicaciones, pues las empresas de telecomunicaciones cuentan con diversas tecnologías para realizar sus servicios, cada una de las cuales puede generar su propia estructura de costos, y por lo tanto, de tarifas. Un organismo externo a la empresa difícilmente es capaz de visualizar todas estas posibilidades.

La capacidad de controlar puede mejorar con la presentación de un mayor número de estudios realizados por empresas independientes. La posibilidad de **comparar** los resultados tarifarios que arrojen diferentes estudios permite introducir un mecanismo de control automático sobre ellos, que facilita la tarea encomendada a la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

a.2) Barreras estratégicas:

Por último, debemos analizar el rol de la regulación sobre barreras del tipo estratégico. El primer objetivo de la regulación debe ser intentar eliminar las barreras estratégicas que impiden la

---

<sup>22</sup>En la literatura económica se conoce este efecto como **Averch-Johnson**.

libre entrada al sector, por lo que nos concentraremos en analizar las posibilidades de normar sobre prácticas de integración vertical con clientes o proveedores, sobre prácticas de precios predatorios, y sobre subsidios cruzados en empresas con varios productos.

Si no es posible levantar estas barreras, entonces se debe buscar un mecanismo de regulación tarifaria como los descritos en a.1).

i) Integración vertical: ¿Debe la autoridad oponerse a este tipo de contratos? La respuesta en ningún caso es clara. Si existen múltiples alternativas de clientes y/o proveedores, la integración vertical seguramente no tiene un origen estratégico, sino más bien transaccional. La empresa puede ahorrar costos de transacción a través de este tipo de relaciones con sus clientes y/o proveedores<sup>23</sup>. En estas circunstancias, no existe razón válida para oponerse a esta práctica. Sin embargo, si se reduce el número de participantes, y en el extremo existe un único proveedor y/o cliente, entonces esta práctica sí puede alterar la competencia. En este caso se justifica la necesidad de revisar el caso particular para ponderar los efectos de la relación vertical sobre la competitividad del mercado, así como sus efectos de eficiencia transaccional. Sólo después de este tipo de análisis es posible aventurar alguna respuesta a nuestra pregunta inicial. Un mayor análisis de estos aspectos se deja para la sección siguiente, referida exclusivamente al tema de la integración vertical.

ii) Precios predatorios: la empresa establecida puede consolidarse monopólicamente por medio de la amenaza de presentar una respuesta agresiva en precios ante cualquier intento de entrada. Esta práctica, conocida como precios predatorios, puede efectivamente inhibir la entrada de nuevos participantes "eficientes", lo que perjudica a la sociedad como un todo. Sin embargo, antes de amparar la regulación de este tipo de prácticas, es necesario hacer una serie de consideraciones sobre la posibilidad de reconocer claramente una situación de precios predatorios.

En primer lugar, la protección de las prácticas de precios predatorios es necesaria, no por la disminución de precios tras la entrada, sino por temor a un posterior aumento permanente en ellos, tras la retirada de los "invasores". Sin embargo, en la práctica, ¿cómo se puede distinguir esta supuesta disminución transitoria de precios de una permanente?. La disminución observada en los precios de la firma establecida puede reflejar simplemente los efectos permanentes y beneficiosos de la mayor competencia, y no un intento predatorio. La solución de no permitir rebajas de precios tras la entrada no es conveniente, pues puede amparar inútilmente la entrada de productores ineficientes atraídos por los precios monopólicos. O bien, es posible que no se elimine la competencia, sino que sólo se traslade desde los precios a otras variables como la calidad o la publicidad.

---

<sup>23</sup> Ver en la sección siguiente los motivos transaccionales para la integración vertical.

Una mejor solución a este problema puede ser una política de "cuasipermanencia" de precios bajos. Esta política obliga a mantener en el tiempo los ajustes de precios realizados tras la entrada de un nuevo competidor, salvo cambios exógenos y objetivos en condiciones de costos y demanda. Así se pueden aprovechar los beneficios inmediatos de la competencia, sin temer consecuencias a futuro.

iii) Subsidios cruzados: Un argumento en la misma línea de los precios predatorios se refiere a la posibilidad que tiene una empresa multiproductos de realizar subsidios cruzados desde los servicios para los que tiene poderes monopólicos hacia aquellos donde compite con otros.

La decisión de la autoridad respecto a esta práctica requiere un análisis sobre la disputabilidad de los subsectores monopólicos. En la medida que se acerque a nuestro paradigma de perfecta disputabilidad, entonces podemos pensar que las ventajas de precios de la empresa monopólica se derivan de las posibles economías conjuntas de servir simultáneamente varios mercados. Pero si la empresa no está sujeta a amenazas de entrada o disputa, entonces si puede ser motivo de preocupación la posibilidad de realizar subsidios cruzados entre productos. La tarea fundamental debe ser intentar remover las barreras que impiden la libre entrada, hasta donde sea posible.

Si en definitiva nos encontramos frente a una barrera insalvable, entonces puede ser conveniente la regulación. La primera aproximación de ésta puede ser regular los sectores monopólicos, y dejar al resto en libertad de precios y entrada. El control sobre los sectores no sujetos a competencia debe bastar para asegurar que en el resto de los mercados el monopolista actúa en igualdad de condiciones que sus competidores, con excepción de la posibilidad eficiente de realizar economías derivadas de la producción conjunta de varios servicios.

Obviamente, el control sobre el monopolista sólo es imperfecto, por lo que cabe la posibilidad que aún después de ser regulado existan posibilidades de subsidios cruzados. En este caso merece considerarse la posibilidad de regular los precios en los sectores competitivos, e incluso regular la entrada del monopolista en estos mercados, siempre y cuando las economías de producción conjunta sean débiles.

#### a.3) Limitaciones a la libertad de entrada:

Un argumento en pro de limitar la libertad de entrada proviene de aquellos casos, antes descritos, en que se llega a una duplicación de costos fijos o se dificulta la realización de discriminaciones de precios eficientes.

La solución teórica para lograr mantener la estructura industrial eficiente puede ser establecer barreras a la entrada, directamente a través de barreras legales o indirectamente al permitir la creación de barreras estratégicas. Al mismo tiempo, se debe controlar que la empresa,

una vez aislada de la competencia, no haga abuso de su posición monopólica. Para esto es necesario regular los precios de la empresa, así como otras características de su servicio.

Las limitaciones prácticas de esta solución siguen el mismo curso que la mayoría de las exposiciones anteriores. ¿Cómo distinguir la entrada eficiente de la ineficiente?, y, si esto es posible y se descubre la necesidad de limitar la entrada, ¿cómo lograr controlar eficientemente a la empresa monopólica?

En conclusión, hemos visto que la tarea de regulación es difícil de llevar a cabo por las limitaciones propias de los organismos dedicados a esta tarea. Esto nos lleva a que, en la medida de lo posible, se debe confiar la tarea de control y disciplina de los mercados a las fuerzas de la competencia y la disputabilidad, y sólo en casos estrictamente calificados se puede buscar complementar estas fuerzas con regulación estatal.

## **B. INTEGRACION VERTICAL**

Un número importante de los alegatos presentados ante la Comisión Antimonopolios relacionados con el sector de telecomunicaciones se refiere al fenómeno de la integración vertical de empresas proveedoras de servicios intermedios de telecomunicaciones con empresas vendedoras de servicios finales de telecomunicación. En varios casos se ha alegado la existencia de vínculos patrimoniales entre las empresas ubicadas en ambos niveles del mercado de las telecomunicaciones, pues se piensa que estos vínculos permitirían la realización de prácticas anticompetitivas que atentarian contra el bienestar de los consumidores y contra el patrimonio de las empresas de la competencia que carecen de estas relaciones. Los alegatos pretenden que la autoridad regule este tipo de nexos para velar por la mantención de la competencia en estos mercados.

Desde ya debe decirse que no existe una explicación única, o al menos dominante, para el fenómeno. La integración vertical puede originarse en algunas ocasiones como forma de reducir los costos de producir un determinado servicio, y en otras, como forma de crear poderes monopólicos, cada uno de estos casos con consecuencias absolutamente contrarias sobre el bienestar de la sociedad. Esto significa que no se puede pretender evaluar a priori la conveniencia para la sociedad de permitir prácticas de integración vertical. La evaluación de cada caso requiere de la incorporación de mayores antecedentes para poder distinguir la razón de integración más factible y así poder llegar a una conclusión válida para la situación concreta.

### **1. Razones Tecnológicas para la Integración Vertical**

Una primera explicación es que la integración se debe a factores tecnológicos. La tecnología más eficiente para la realización de un servicio o producto puede requerir de la fusión, en una misma unidad empresarial, de dos o más etapas consecutivas de la elaboración del producto o servicio final. Un ejemplo clásico se refiere a las economías de operación conjunta en la producción de acero. En este caso no es eficiente separar la etapa de fundición de la etapa de amoldamiento, pues hacerlo significa que el acero se enfríe y por lo tanto se debe volver a recalentar inútilmente, con una duplicación de los costos por este concepto.

Es claro que la integración vertical de las diferentes etapas motivada por este concepto es conveniente tanto para la firma que la realiza como para la sociedad en general, pues se logra un ahorro de costos y probablemente menores precios para los clientes finales.

La mayoría de los autores en el tema coincide en dar un rol secundario a este tipo de restricciones técnicas como causa de la integración vertical, pues son muchos los casos, y por cierto los más interesantes, en que las empresas recurren a la integración vertical sin que existan estas motivaciones técnicas. Esto nos lleva a buscar nuevas hipótesis que permitan explicar los casos más interesantes de integración vertical.

## 2. Razones Legales para la Integración Vertical

En este caso la integración se estudia como el resultado de la legislación que favorece ciertas formas de relación vertical entre los participantes de un mercado sobre otras. Las diferencias en el tratamiento tributario entre la integración vertical y la operación a través del mercado, o la posibilidad de evadir las restricciones de la autoridad sobre prácticas juzgadas como anticompetitivas a través de la realización de operaciones internas, son factores que, en algunos casos, inclinan la balanza hacia la integración vertical por sobre las operaciones con unidades independientes.

En el caso de los incentivos tributarios, un ejemplo clásico es el impuesto a las ventas "en cascada", donde cada una de las operaciones que se realiza a través del mercado está sujeta a un impuesto proporcional al monto total de la transacción. En este caso la empresa debe buscar reducir al mínimo el número de transacciones a través del mercado, reemplazándolas por transacciones internas dentro de una misma empresa que engloba a las unidades asociadas

Entre los casos de evasión de las restricciones legales a prácticas monopólicas, podemos mencionar la integración de una empresa proveedora de servicios con algunos de sus clientes, con el fin de lograr las ganancias derivadas de una práctica de discriminación de precios. Este tipo de prácticas no puede ser realizada abiertamente por la empresa, pues la expone a sanciones judiciales amparadas en la legislación antimonopólica. Una forma de evitar los controles de la autoridad es integrar la empresa proveedora con aquellas empresas que abastecen mercados finales a los que se desea cobrar un menor precio, y luego cobrar un mayor precio al grupo de empresas no vinculadas a la empresa proveedora. Los precios pagados directamente por las empresas relacionadas se igualan con los precios pagados por las empresas no relacionadas, por lo que no existirá ninguna evidencia de discriminación en las condiciones de precios. Sin embargo, las empresas relacionadas con el proveedor pueden comprar volúmenes de servicio y ofrecer su producto en el mercado final como si pagaran un precio menor al estipulado en los contratos, pues aun cuando este comportamiento puede reducir las propias utilidades, e incluso tornarlas negativas, las verdaderas utilidades aparecen en los balances de la empresa proveedora.

En los casos que estudiaremos en la sección que analiza el mercado de las telecomunicaciones en Chile, adquiere especial relevancia la posibilidad de integrarse verticalmente para evadir las normas que buscan evitar la explotación de poderes monopólicos. Por ejemplo, podemos considerar el caso de una empresa regulada en sus precios finales a partir de una evaluación de sus costos. La empresa puede integrarse verticalmente con un proveedor de insumos que infle artificialmente sus precios de venta, y así conseguir respaldar ante la autoridad un aumento de precios, cuyas utilidades aparecen en los balances del proveedor. O también es posible la situación inversa, es decir, la integración de una empresa comercializadora cuyos precios no están fijados con una empresa proveedora de insumos con tarifa controlada. La proveedora puede entregar a su filial el control exclusivo o casi total del

mercado final, negando o restringiendo sus ventas del insumo a otras empresas, o, alternativamente, proveyéndolas de un servicio de calidad inferior. Así, esta filial puede ejercer libremente el poder monopólico vedado a la empresa proveedora.

En estos casos la evaluación de la deseabilidad de permitir la integración vertical depende de la evaluación de la norma transgredida. Si ésta logra proteger la competencia en el mercado, entonces la integración vertical debe ser evaluada negativamente.

### **3. Costos de Transacción e Integración Vertical**

Este tercer enfoque es semejante al enfoque tecnológico, pues busca explicar la integración vertical basándose en los ahorros de costos que permite esta forma de relación entre la empresa proveedora de un servicio y las empresas demandantes de éste.

En este enfoque, la fuente de economías en la operación se encuentra en el ahorro de los costos asociados al proceso de contratación entre partes separadas y el ahorro de los costos destinados a evitar que cada uno de los contratantes sea víctima de un comportamiento oportunista por parte del otro.

El diseño del contrato que regula las relaciones comerciales entre dos partes separadas no es un asunto trivial, especialmente en aquellos mercados en que las condiciones de demanda y de costos están en continuo cambio. Un entorno muy variable para las partes requiere importantes y costosos esfuerzos de planificación que les permitan anticipar los escenarios de demanda y costos futuros, de manera de poder incorporar en los contratos las posibles eventualidades y negociar anticipadamente las soluciones a ellas. De no hacerlo, las partes se arriesgan a quedar encerradas en compromisos imposibles de cumplir.

En situaciones de extrema incertidumbre esta tarea de planificación y negociación puede ser excesivamente dificultosa, por lo que las partes pueden preferir realizar un compromiso de contrato, pero postergar su especificación precisa hasta que las condiciones sean más ciertas. Esto nos muestra que una manera de ahorrar en este tipo de costos es realizar contratos flexibles que se perfeccionen en el tiempo a medida que se presenten los escenarios. El proceso anterior involucra que las partes deben renegociar periódicamente las condiciones del contrato como el volumen de servicios comprado o el precio estipulado para este volumen, lo que puede ser riesgoso en caso de que alguna de las partes haya incurrido en inversiones no recuperables. Los costos no recuperables se refieren a la diferencia entre el costo de inversión en un activo, y el valor de reventa que se puede obtener para éste, en caso de no continuar la relación comercial entre las partes originales. Esta diferencia será mayor, en la medida que el mercado pertinente para esta transacción involucre un número pequeño de participantes, pues las posibilidades de reventa del activo a un usuario similar al original se reducen mucho. Así, en el caso extremo de un monopolio, esta posibilidad es nula.

En este caso, la integración vertical es conveniente para las empresas que la realizan, como para la sociedad en general, pues evita costos de contratación, permite que se realicen inversiones específicas que de otro modo no se efectuarían, y evita que las partes queden encerradas en contratos ineficientes. Por lo tanto, la autoridad debe tener un enfoque benevolente hacia las prácticas de integración vertical originadas por estos motivos transaccionales.

#### **4. Mercados Monopólicos e Integración Vertical**

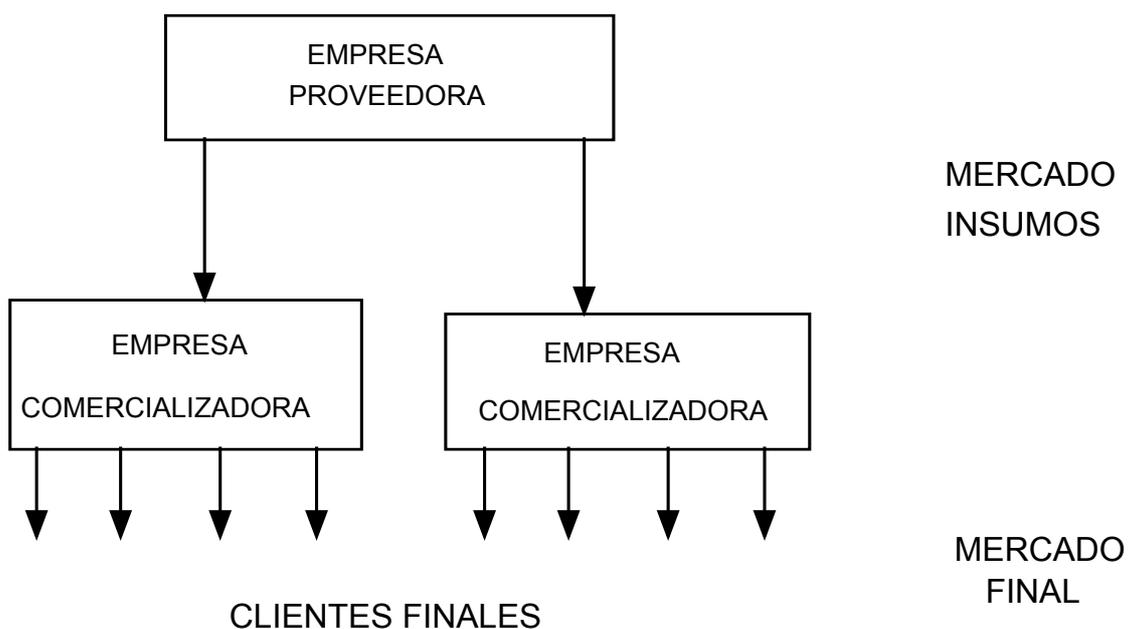
En esta sección se examinan los incentivos con que cuenta una empresa que sirve su mercado en condiciones monopólicas para buscar expandir sus operaciones hacia las etapas sucesivas de la cadena productiva del bien o servicio final. Para ser más explícitos consideraremos la situación esquematizada en el diagrama 1, donde se muestra el caso de una empresa proveedora de servicios o bienes intermedios que es la única que abastece a un número pequeño de empresas comercializadoras, las que a su vez sirven directamente el mercado final. La empresa proveedora ofrece su servicio en condiciones monopólicas, sin amenazas de entrada por parte de competidores directos o control de sus tarifas por parte de la autoridad. Por su parte las empresas comercializadoras actúan en una situación de competencia oligopólica.

En este escenario la empresa proveedora puede buscar aumentar sus utilidades expandiendo sus operaciones hasta la etapa de los comercializadores con el fin de llegar directamente al cliente final. Existen al menos cuatro motivos básicos para que la empresa proveedora encuentre rentable recurrir a esta práctica.

En primer lugar la empresa proveedora puede considerar que las empresas comercializadoras realizan políticas de ventas finales poco agresivas, pues colocan precios demasiado altos o realizan esfuerzos de ventas insuficientes, lo que a su vez limita las posibilidades de ventas de servicios intermedios de la empresa proveedora. En este caso la empresa proveedora puede aumentar sus utilidades mediante la realización de políticas de venta agresivas a través de filiales integradas que expandan el tamaño del mercado final, y a través de esto aumenten las ventas del insumo monopolizado.

En segundo lugar la integración vertical sirve para traspasar el poder monopólico existente en el mercado de los insumos hacia el mercado final. La empresa proveedora puede crear una filial en el mercado final y reservar toda la provisión de servicios para esta empresa, de manera que la comercializadora integrada se convierta en la única servidora del mercado final. En algunos casos esta práctica es inútil, pues todo el poder monopólico se puede ejercer a través del cobro de un precio "alto" por el servicio intermedio. Sin embargo, existen otras situaciones donde los poderes monopólicos que se pueden ejercer en el nivel de los clientes finales son mayores que aquellos que se pueden ejercer en el nivel del insumo, lo que permite aumentar las utilidades de la empresa proveedora.

DIAGRAMA N° 1



La tercera fuente de utilidades para la integración vertical es el reemplazo de comercializadores que realizan su labor en forma ineficiente, pues utilizan tecnologías de producción demasiado caras en relación a las que visualiza la empresa proveedora. Esto es una consecuencia de la diferencia en el costo para el insumo monopolizado que consideran respectivamente el proveedor y el comercializador, diferencia que a su vez proviene de la explotación del poder monopólico del productor del insumo.

Por último, como veremos más adelante, una parte de los esfuerzos de ventas de cada una de las comercializadoras puede tener efectos negativos o positivos sobre las utilidades del resto de los competidores en el mercado final. Estos efectos cruzados o externalidades horizontales significan que las decisiones tomadas por cada uno de los comercializadores, si bien son eficientes desde su perspectiva individual, no lo son respecto a la perspectiva del conjunto de ellos, lo que disminuye la demanda total por el insumo de nuestro proveedor monopolista. Este último puede asumir un rol de coordinador de las decisiones de esfuerzo de ventas y otras, como la provisión de una calidad mínima, que pueden estar sujetas a estas

externalidades horizontales, pues de esta manera puede aumentar la demanda por su insumo y por lo tanto sus ganancias.

## **V. ESQUEMA OPTIMO Y RECOMENDACIONES**

El objetivo de este capítulo es exponer e interpretar los problemas más significativos que hasta ahora ha enfrentado el desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones, para lo cual se recurre a la evidencia aportada por los principales casos, relativos al sector, vistos por las Comisiones Antimonopolios. Además se plantean las dificultades de competencia que posiblemente enfrentará el sector en el futuro, junto con analizar las formas de regulación que pueden ayudar a construir el marco que parece más adecuado para su desarrollo de aquí en adelante. Como elemento esencial, que fundamenta el marco escogido, se considerarán los principales factores que determinan la estructura de costos y de demanda de cada mercado.

El análisis se hará separando al mercado de las telecomunicaciones en dos grupos; en uno de ellos se incluyen en forma conjunta al mercado de transmisión de datos y al de télex y telegramas, y en el otro, se considera al mercado telefónico.

### **A. MERCADO DEL TELEX, TELEGRAMAS Y TRANSMISION DE DATOS**

En una primera parte se discuten las características de la estructura de costos de las empresas que operan en el mercado de insumos y de las que operan en el mercado del servicio final, de acuerdo a la clasificación planteada en el capítulo de antecedentes generales. De esta discusión se obtiene un marco que determina la situación de optimalidad a la que se puede aspirar en cada uno de estos mercados.

En una segunda parte, se analizan aquellas prácticas estratégicas que podrían adoptar los participantes en los distintos mercados en atención a las características que en éstos se observan. Asimismo, se estudia la forma en la que el ejercicio de dichas prácticas puede afectar la situación de optimalidad que se planteaba en la primera parte. Aquí, para reforzar el análisis se hace especial mención a aquellas prácticas que han sido denunciadas a las Comisiones Antimonopolios.

En la tercera parte se discuten los mecanismos de regulación que habría que adoptar para garantizar que los mercados tiendan hacia situaciones más eficientes, sobre todo en escenarios que se caracterizan por la existencia de incentivos para realizar prácticas que nos alejan de esa situación. En la cuarta parte se analizan conjuntamente los mercados de insumos y productos, y se discuten los incentivos a la integración vertical que podrían existir dada la estructura de los mercados. En este punto se discutirán especialmente los problemas que surgen de la participación de empresas que son únicas en el mercado del insumo, cuando participan directamente en el mercado del producto (como el caso de ENTEL, que desea participar

directamente en la provisión de servicios públicos). En la parte final de esta sección se presentan las recomendaciones a los organismos encargados de velar por la obtención de soluciones socialmente eficientes.

## **1. Características de la estructura de costos.**

### **a) Mercado de insumos**

Como se aprecia en el capítulo que se refiere a los Antecedentes Generales, las características tecnológicas del mercado de transmisión de datos y las del mercado del télex y telegramas son muy similares, por lo cual es razonable el análisis conjunto de estos mercados.

Cuando se analiza la estructura de costos de empresas que requieren para su negocio de inversiones en instalaciones, redes, cables y otros, es fundamental distinguir entre la estructura de costos de una empresa que va a entrar al negocio y la estructura de costos de una empresa que ya está en él. Esto es así por la posibilidad de que existan costos hundidos, o no recuperables, para las empresas que ya están operando en el mercado, lo cual parece particularmente relevante en el mercado de las telecomunicaciones<sup>24</sup>. Es más, la importancia relativa de los costos hundidos es clave en la determinación de la estructura de costos de los servicios intermedios de telecomunicaciones, a un punto tal, que la eventual existencia de una estructura de costos medios decrecientes por condiciones de monopolio natural que se observarían en este mercado<sup>25</sup> no sería el factor dominante para la caracterización del marco óptimo y para las recomendaciones que se derivarán.

Sin embargo, también se debe tener presente que puede existir una diferencia importante en cuanto al tipo de tecnología que usa la empresa ya existente y el tipo de tecnología que puede ser accesible para la empresa que quiera producir insumos, ya que de existir diferencias importantes entre éstas, la existencia de costos hundidos podría dejar de ser relevante<sup>26</sup>. Esto último puede ser especialmente pertinente para la realidad chilena actual, en que el gran proveedor de servicios intermedios de telecomunicaciones de larga distancia,

---

<sup>24</sup>Ver capítulo que se refiere a los Antecedentes Generales.

<sup>25</sup>Ver capítulo que se refiere a los Antecedentes Generales. Algunos sostienen que la prestación de servicios intermedios a nivel local presentaría economías de escala, no siendo tan claro en lo que se refiere a larga distancia.

<sup>26</sup> Un buen ejemplo de las nuevas posibilidades tecnológicas que se pueden presentar, viene dado por lo que actualmente acontece con las comunicaciones nacionales de larga distancia con la transmisión por vía satelital. Esta tecnología de transmisión pareciera tener distintos niveles de costos marginales y menores costos hundidos, que tecnologías mas antiguas.

ENTEL, posee, a decir de los expertos, tecnologías un tanto atrasadas, ante lo cual eventuales competidores en el mercado podrían acceder a tecnologías más baratas<sup>27</sup>.

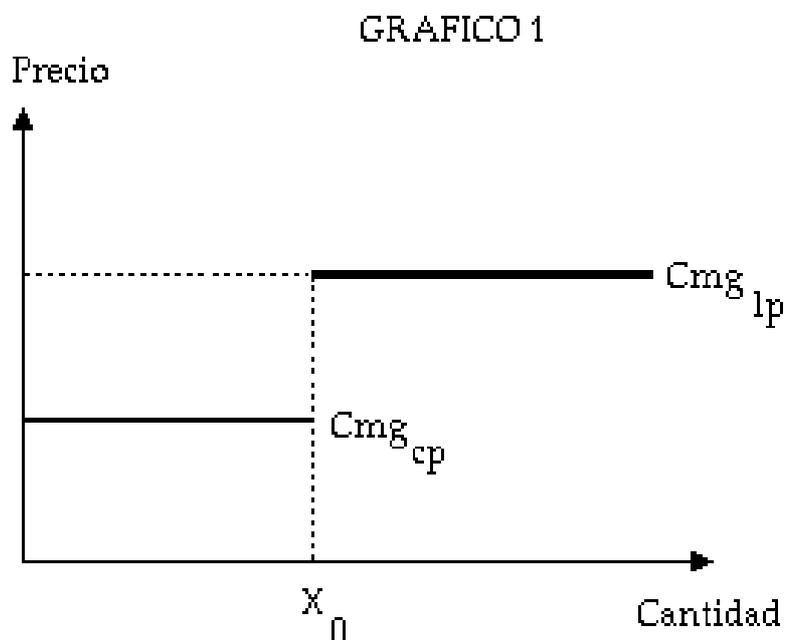
Es importante destacar que la existencia de costos hundidos no se relaciona sólo con costos fijos de producción que sean no recuperables, o con inversiones iniciales que sean independientes del volumen de producción, sino que con una acepción de costos más amplia, como son los costos irreversibles o no recuperables. Los costos irreversibles incorporan también a los que alguna vez fueron de carácter variable y dependientes del volumen de producción deseado, como aquellos que se relacionan con el tamaño de redes e instalaciones necesarias para prestar servicios intermedios de telecomunicaciones. Así, cuando existe una cierta capacidad instalada que no tiene uso alternativo al negocio en cuestión, se observará una estructura de costos marginales que va por debajo de los costos marginales evitables para una empresa que quiera entrar a la actividad, mientras exista un exceso de capacidad<sup>28</sup>.

En términos gráficos, la existencia de costos hundidos para las empresas que se encuentran operando con exceso de capacidad, se refleja posiblemente en costos marginales de corto plazo inferiores a los costos marginales relevantes para una empresa que quiera entrar a este mercado.

---

<sup>27</sup> Hay que notar que la posibilidad de entrar a los distintos mercados de telecomunicaciones es un fenómeno bastante reciente, como se precisa en el capítulo de la Evolución Reciente del Sector de Telecomunicaciones.

<sup>28</sup> La curva de costos marginales de una empresa que tiene sus activos hundidos, se asociará al concepto de curva de costos marginales de corto plazo. La estructura de costos marginales evitables de una empresa que quiere entrar a este mercado, se asociará al concepto de curva de costos marginales de largo plazo. Asimismo, la curva de costos marginales evitables es la apropiada cuando se deben realizar modernizaciones de activos que eran hundidos y que se han depreciado.



Hasta un nivel de producción  $X_0$ , la empresa que está en el negocio tiene una capacidad instalada hundida, por lo que los costos marginales de producir cantidades inferiores a  $X_0$  serán inferiores a los costos marginales evitables que visualizan las empresas que aún no han entrado al negocio<sup>29</sup>. Para niveles de producción superiores a  $X_0$ , la empresa inicialmente instalada debe realizar nuevas inversiones, por lo que la estructura de costos marginales para su expansión, se hace igual al de empresas que no han entrado al negocio.

De acuerdo a información disponible que se detalla en la segunda parte de esta sección, es muy posible que a corto plazo se produzca una sobre-expansión en las inversiones e instalaciones que se

---

<sup>29</sup>Si los costos hundidos se explicaran sólo por la existencia de costos fijos de producción no recuperables, los costos marginales de corto y largo plazo coincidirían permanentemente. En este caso diferirían eso sí las curvas de costos medios de corto y largo plazo, siendo obviamente mayor la de largo plazo, ya que ésta correspondería a los costos medios de una empresa que no ha entrado al negocio y que está por tanto en condiciones de evitar las pérdidas irre recuperables que significan los costos fijos.

dedican a la prestación de servicios intermedios de larga distancia, por la acción decidida que ha comenzado a asumir CTC en la materia. Ante esta situación, es muy probable que en el escenario de mediano plazo se opere con exceso de capacidad en lo que se refiere a servicios intermedios de larga distancia.

Cabe precisar que la discusión que se refiere a las redes locales de transmisión, se posterga para la sección siguiente en que se trata el mercado telefónico, porque las redes necesarias para dar servicio de telefonía local son las mismas que se necesitan para transmitir los servicios de télex y transmisión de datos<sup>30</sup>.

**b) Mercado final de los servicios de transmisión de datos y de los servicios de télex y telegramas.**

De acuerdo a los antecedentes antes entregados, las características tecnológicas del proceso de producción de servicios finales son bastante simples. El valor agregado que incorporan las empresas que operan en la provisión de servicios finales, surge de la incorporación de equipos terminales, de elementos de conmutación, información general y prestación de diversos servicios. Un servicio importante que se presta es el de reunir comunicaciones de pequeño volumen en paquetes de mayor volumen, lo que permite reducir el costo unitario de transmitir información<sup>31</sup>.

Las inversiones que se refieren a la red central, como nodos concentradores y conmutadores, corresponden a inversión que no es recuperable y por tanto se considera hundida al negocio en cuestión. Sin embargo, estos costos representan cerca de un 30% de la inversión total y en términos absolutos no corresponde a sumas muy altas, por lo cual no se le da una importancia mayor en la determinación de la estructura competitiva del mercado. Así, se considerará un escenario en que la estructura de costos marginales de corto y largo plazo no tienen mayores diferencias.

En este mercado tampoco se da mayor relevancia a las economías de escala o a otras instancias de monopolio natural, en atención a los volúmenes de operación que se observan. En otras palabras, es probable que existan economías de escala, pero a escalas de producción inferiores a las que se

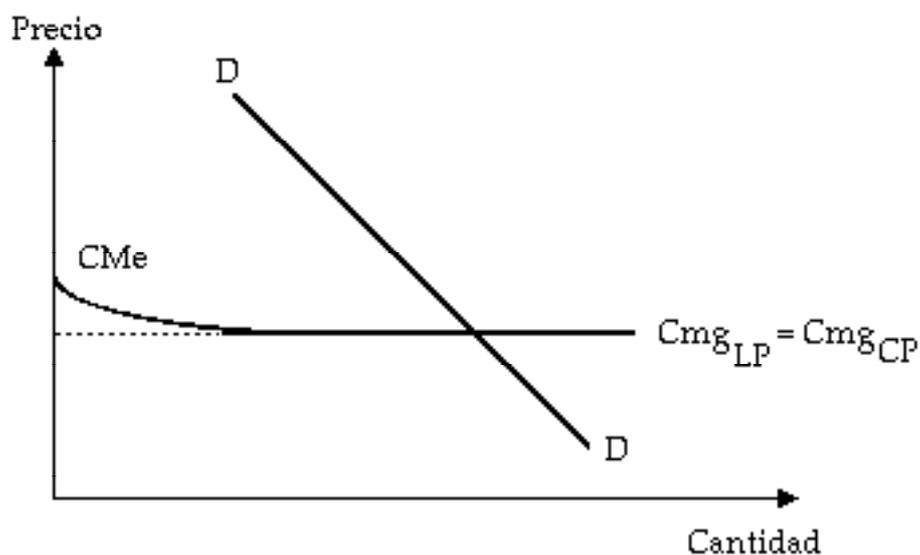
---

<sup>30</sup> El negocio telefónico y su estructuración es lo que realmente determina la construcción de redes locales de transmisión y conmutación, por lo que es adecuado diferir su discusión.

<sup>31</sup> Este aspecto daría cabida a costos de marketing de parte de las empresas comercializadoras y explicaría el porqué los grandes usuarios no necesitan de estos servicios, estando en condiciones de arrendar directamente canales de transmisión. Este punto es importante para entender lo atractivo que resulta para ENTEL la provisión de servicios de transmisión punto a punto a los grandes clientes, sobre todo cuando éstos fácilmente se pueden transformar en servicio público.

visualizan en el mercado, con lo que es perfectamente posible encontrarse con varias empresas operando simultáneamente a los niveles de su escala mínima eficiente. Esta situación es consistente con el reducido número de empresas que se encuentran actualmente operando<sup>32</sup>. El hecho de que este mercado no presente mayores características de monopolios naturales a los volúmenes de producción relevantes permite, para efectos analíticos, trabajar con estructuras de costos medios y marginales normales. El gráfico que sigue resume estas consideraciones y parece por tanto el adecuado para referirse a aspectos y cuestiones de optimalidad.

GRAFICO 2



El nivel socialmente óptimo de provisión de servicios finales de transmisión de datos y de télex y telegrama, se encontraría determinado por el punto en que la curva de demanda corta a la curva de costos marginales de corto y largo plazo, las que como ya se ha dicho, serían bastante coincidentes en este caso.

<sup>32</sup>Es probable que exista algún tipo de economía de escala en la función de marketing y en todo lo que se refiere a la provisión de información general.

## **2. Prácticas estratégicas que podrían adoptar los participantes en los distintos mercados en atención a las estructuras de costo que en éstos se observan.**

### **a) Mercado de insumos**

Como se aprecia en la sección precedente, los mercados de insumos de diversos servicios de telecomunicaciones se caracterizan principalmente por la existencia de costos hundidos. Esto nos enfrenta directamente al tema de las barreras estratégicas que pueden imponerse para consolidar una posición monopólica en ese mercado, ya que como se discute en el marco teórico de este trabajo, la existencia de costos o activos hundidos a una actividad es un requisito importante para hacer posible la implantación de barreras estratégicas a la entrada. En particular, la existencia de costos hundidos es un requisito básico para que la empresa pueda realizar exitosamente prácticas de precios predatorios. Adicionalmente y bajo otra línea de argumentación, la existencia de costos hundidos puede constituir una barrera a la entrada en casos en que además existen economías de escala. En efecto, si la entrada de un intruso debe hacerse a una escala tal, que con su entrada, el menor precio duopólico que se determina no permite cubrir sus costos medios evitables de largo plazo, tendremos que el intruso no estará dispuesto a entrar a este mercado. Esta barrera a la entrada tendrá el carácter de estratégica, cuando la empresa instalada haya escogido deliberadamente hundir un nivel de capacidad tal, que busque que el precio duopólico que se determine después de la entrada del intruso sea inferior al costo medio evitable de largo plazo de éste, lo que inhibe la entrada y permite que la empresa instalada cobre un precio monopólico<sup>33</sup>. Este tipo de barreras es más efectiva cuando la entrada de competidores debe hacerse a una escala grande relativa al mercado, como en el caso en que existen economías de escala. En estos casos también es posible adoptar estrategias de precios predatorios, pero el costo de ejercer estas prácticas ante la amenaza de rivales grandes, puede ser excesivo y la solución final es incierta.

En esta sección nos concentraremos básicamente en la situación existente en el mercado de servicios intermedios de larga distancia, donde como ya se ha dicho, las economías de escala tendrían una importancia menor<sup>34</sup>. Por esto, nos abocaremos a analizar lo que se refiere a incentivos y a evidencia de aplicación de precios predatorios.

La evidencia empírica que se obtiene a través de los casos ventilados en las Comisiones Antimonopolios, no presenta antecedentes que dejen entrever comportamientos predatorios de ENTEL en el mercado de servicios intermedios de larga distancia, lo que en

---

<sup>33</sup>Como se puede apreciar, este tipo de barrera a la entrada no tiene nada que ver con la imposición de precios predatorios, ya que la eventual baja en precios que inhibe la entrada de intrusos es sólo una consecuencia natural de la entrada de otra empresa, en un marco en que existen economías de escala y activos hundidos.

<sup>34</sup>El análisis del mercado de servicios intermedios locales se realiza a propósito del mercado telefónico.

modo alguno significa que el escenario que se plantea sea irrelevante. Es preciso señalar que para gran parte del período en que se concentran las denuncias, ENTEL gozaba de una posición protegida legalmente en lo que se refiere a la prestación de servicios intermedios. La apertura de las telecomunicaciones a la competencia privada todavía es un fenómeno bastante reciente. Mirando hacia el futuro, es posible que el reconocimiento de una situación de costos hundidos de parte de potenciales competidores baste para inhibir su entrada a ese mercado, por el temor a exponerse a conductas de precios predatorios. Además tampoco es necesaria la observación de prácticas predatorias para inhibir la entrada; sólo basta la amenaza. Sin embargo, en este último tiempo se están visualizando algunos signos de competencia en lo que se refiere a servicios intermedios de larga distancia nacional. En efecto, Télex-Chile, CTC y VTR han pedido concesión para prestar servicio intermedio de telecomunicaciones nacionales por vía satelital, lo que podría indicar que el uso de esta tecnología permitiría competir incluso en un escenario en que ENTEL tiene costos hundidos.

Es importante, eso sí, distinguir la situación de CTC de la de los otros clientes de ENTEL en el mercado de los servicios intermedios de larga distancia. En efecto, CTC es un cliente que reporta a ENTEL una proporción abrumadora de sus ingresos, por lo que de entrar a proveer servicios intermedios de larga distancia en forma directa<sup>35</sup>, no tendría que temer los efectos de políticas predatorias de parte de ENTEL, ya que habría un mercado asegurado. Los intentos o amenazas de la CTC de integrarse verticalmente y de construir sus propias instalaciones y redes de larga distancia<sup>36</sup>, pueden justificarse ya sea por el gran uso que hace esta empresa de servicios intermedios de larga distancia, o bien, pueden representar una amenaza a ENTEL para inducirla a cobrar tarifas más relacionadas con el costo marginal de corto plazo<sup>37</sup>. Esta acción de CTC significaría, en el mediano plazo, una clara sobre-inversión en lo que se refiere a capacidad para prestar servicios intermedios de larga distancia, a menos que CTC intentara comprar ENTEL o viceversa; posibilidad que no es del todo descartable, por lo menos a nivel teórico<sup>38</sup>.

La reacción de ENTEL a estas insinuaciones de competencia en el mercado de servicios intermedios de larga distancia no se ha dejado esperar y se manifiesta a través de

---

<sup>35</sup>Debe dejarse en claro que en este trabajo no se estudia la posibilidad de que se establezca competencia en larga distancia sobre la base de un sistema de "multicarrier".

<sup>36</sup>Hoy en día CTC tiene sus propias redes para conectar Santiago y Valparaíso.

<sup>37</sup>Aquí se estaría haciendo referencia implícita a la forma óptima de tarifificar ( costo marginal de corto o de largo plazo ) y al rol de los organismos reguladores. La amenaza de CTC puede hacerse creíble con instalaciones menores que ésta realice, ya que así respalda con hechos su amenaza.

<sup>38</sup>Si se llegase a quitar la calidad de monopolio legal a ENTEL en lo que se refiere a los servicios internacionales via satélite, existirían menos trabas desde el punto de vista de la regulación competitiva.

diversas formas; está tratando de modernizar sus equipos cambiándose de micro-onda analógica a micro-onda digital, y ha estado ofreciendo algunos contratos a sus clientes de servicios intermedios de larga distancia que contemplan rebajas en los precios de acuerdo a volumen demandado, siempre que se firmen contratos de largo plazo<sup>39</sup>. La posibilidad práctica de ENTEL de impedir la entrada de CTC al mercado de servicios intermedios de larga distancia es remota, ya que como ya se ha dicho, CTC representa a ENTEL una parte sustancial de sus ingresos, no habiendo cabida por tanto a conductas de precios predatorios. Los intentos de ENTEL por modernizar sus equipos y de ofrecer contratos especiales, deben entenderse como un esfuerzo por mantener a los clientes distintos a CTC y como una señal que se puede estar enviando a CTC, en orden a ofrecerle a futuro un mejor servicio y precios más convenientes en caso de seguir siendo cliente de ENTEL.

#### **b) Mercado de servicios finales.**

Son pocas las denuncias que se han ventilado ante las Comisiones Antimonopolios que se refieran a actitudes anticompetitivas entre empresas que sólo operan a nivel de servicios finales. La única denuncia no vinculada a ENTEL que se conoce, durante el período en estudio, es la que realiza Texcom en contra de Télex-Chile, por una rebaja de precios que fue considerada como predatoria. Sin embargo, la rebaja descrita ocurrió antes de la entrada de Texcom al mercado, y había sido precedida por rebajas de precio de las competidoras de Télex-Chile, por lo que no parecía ser una práctica predatoria, sino que más bien una rebaja en precios por mayor eficiencia o por mayor competitividad del mercado. El fallo pronunciado por la Comisión Antimonopolios desestima el reclamo por los motivos enunciados. De esta forma, se concluye que la evidencia que se observa a nivel de empresas que sólo operan en el mercado de servicios finales, no es inconsistente con una estructura de costos como la planteada en la primera sección.

---

<sup>39</sup> Esta última práctica, que podría denotar un sistema de discriminación de precios de acuerdo a volumen demandado, implica además un tipo de contrato que dificulta la entrada de competidores.

### **3. Mecanismos de regulación que habría que adoptar para garantizar que los mercados tiendan a situaciones eficientes.**

#### **a) Mercado de insumos**

Las recomendaciones que aquí se realizan consideran el marco teórico que se ha dado para este trabajo, la estructura de mercado que se describe en la primera parte de este capítulo y las soluciones que se han dado en otros países a problemas similares a los que nuestro país enfrenta en este sector.

La solución de óptimo social no se alcanzará automáticamente si se establece libertad de entrada a este negocio, ya que, como se ha visto anteriormente, la empresa instalada puede tener costos y activos hundidos, lo que le permite estar en buen pie para imponer barreras estratégicas a la entrada y para comportarse como un monopolista. Para evitar el uso de prácticas predatorias y el consiguiente ejercicio del poder monopolístico, se podría pensar en regulaciones tarifarias o en el control de las prácticas predatorias, como mecanismos eficientes para conseguir ese fin. Sin embargo, cualquier sugerencia que se haga a este respecto debe reconocer las dificultades que se pueden suscitar para su implementación y debe, antes que nada, evaluar la posibilidad real de una empresa de ejercer un poder monopolístico<sup>40</sup>.

Estas restricciones configuran un marco en que la adopción de sistemas de tarificación enfrenta una serie de problemas para su implementación, e incluso se podría llegar, en casos extremos, a situaciones en que la rigidez introducida por la regulación puede ser peor que el problema original de explotación monopolística. Por ello y para el caso concreto del mercado de insumos que aquí se comenta, es importante pensar en controles indirectos a la acción predatoria y que permitan a la vez que las empresas se puedan ajustar eficientemente al cambio de condiciones. En términos concretos, habría que pensar en el diseño de un esquema que inhiba las acciones predatorias en que pudiera estar interesada una empresa que tuviera activos y costos hundidos a su actividad, y que permitiera a la vez rebajas de precios por motivos de mayor eficiencia, mejoras tecnológicas y competencia.

En esta línea podría sugerirse un esquema regulatorio que exija una cierta permanencia a las rebajas de precios que realice una empresa, de modo tal que si éstas tienen un origen predatorio, la empresa queda atada por un período a definir, pero que podría ser cercano a los tres años, sin poder subir los precios una vez que la amenaza de entrada se haya disipado. Esta política inhibiría, por tanto, las rebajas de precios originadas con fines predatorios y permitiría que los precios bajaran por mayor eficiencia y competencia. En otras palabras, este esquema permitiría que los precios bajaran todo lo que se quiera, pero impediría alzas que se produzcan poco tiempo después de alguna rebaja. La idea de exigir cierta permanencia en las rebajas de precios pretende evitar las conductas de precios predatorios y da

---

<sup>40</sup>Ver Marco Teórico. Regulación Estatal de Situaciones Monopólicas.

incentivos a las empresas en el mercado a moverse en las proximidades del costo marginal de largo plazo cuando se puede entrar en pequeña escala, lográndose así, y gracias a este esquema de incentivos indirectos, que el mercado tienda hacia una situación eficiente. Esta sugerencia descansa fuertemente en la estructura de incentivos de las empresas y exige la existencia de libertad de entrada a los mercados. Para complementar este sistema de control de acciones predatorias y para evitar los efectos que podrían tener barreras estratégicas, distintas a las de precios predatorios, que persiguieran eliminar la competencia, podría fijarse además una tarifa máxima que impidiera un eventual cobro de precios monopólicos<sup>41</sup>.

Lo interesante de esta solución es que hace posible que en el mercado exista una sola empresa, con costos y activos hundidos, que se comporte como una empresa competitiva por las amenazas de entrada que enfrenta y por el control indirecto que se ejerce ante posibles prácticas predatorias que intente contra los competidores que entren.

La implementación de un esquema de esta naturaleza<sup>42</sup> no estaría exenta de dificultades, ya que exigiría definir el período durante el cual no se pueden subir las tarifas y tendría que contemplar algún mecanismo que permitiera a la empresa salirse de la norma general cuando se producen alzas exógenas e indiscutibles en las condiciones de costo. Además, al igual que cualquier solución tipo tarificación, se requiere de bastante precisión respecto a la definición del servicio cuyo precio se va a controlar a través del tiempo; debe distinguirse por región geográfica, por tiempo de duración, por horas peak u off-peak en que se preste el servicio, por distancia, etc<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> A veces es posible ejercer barreras estratégicas distintas a los precios predatorios, las que de ser exitosas podrían eliminar la competencia en el mercado, permitiendo a la empresa dominante el cobro de precios monopólicos. Para evitar situaciones de esta naturaleza, serviría el techo que impone la tarifa máxima, que se supone guardaría alguna relación con los costos marginales de largo plazo. Es evidente que el uso de barreras estratégicas distintas a las de precios predatorios, podría ser eventualmente controlados a través de la acción propia de las Comisiones Antimonopolios. Sin embargo, la idea de complementar el esquema con una tarifa máxima, junto con inhibir el uso de este otro tipo de barreras estratégicas, permitiría sobrellevar de buena forma los efectos que se siguen de las dilaciones propias que se siguen del accionar de las instancias reguladoras.

<sup>42</sup> Este tipo de esquema es parecido a una propuesta de Williamson para el problema de precios predatorios, en que sugiere que el establecido no podrá aumentar su producción por 18 meses desde la entrada del intruso. Ver Williamson, O " Predatory Pricing: A Strategic and Welfare Analysis" Yale Journal, 87 ( 1977 ).

<sup>43</sup> También subsistirá el problema de costos conjuntos para todos aquellos servicios que utilicen un mismo tramo de la red. Esto presenta problemas cuando las empresas tienen libre entrada a cualquier tramo de larga distancia que deseen, ya que en los tramos más atractivos puede llegar a existir sobre-inversión.

En caso de establecerse varias empresas en la prestación de servicios intermedios de larga distancia, la necesidad de un control especial se vería reducida. Pero, si como se espera en una perspectiva de mediano plazo, se establecen dos grandes empresas, CTC y ENTEL, sería necesario diseñar un mecanismo de control de precios predatorios como el que se ha señalado, para prevenirse de acciones colusivas<sup>44</sup>.

#### **b) Mercado de servicios finales**

Como ya se ha sostenido, la estructura de costos que se observa en este mercado permite un funcionamiento relativamente competitivo del mismo, no existiendo, por tanto, mayores argumentos para el establecimiento de medidas regulatorias especiales en lo que se refiere a la estructura horizontal del mercado de servicios finales. Para casos puntuales que se puedan presentar, como de discriminación de precios, por ejemplo, bastaría con la instancia que actualmente existe a través de la Comisión Antimonopolios. Cabe precisar que esta sería la situación en el caso hipotético en que los que intervienen a nivel de mercado de insumos, no tienen vinculación alguna con quienes operan a nivel del mercado final. Los problemas asociados a la integración vertical se examinan en la sección siguiente de este trabajo.

#### **4. Incentivos a la integración vertical que podrían existir en atención a la estructura del mercado de insumos y de servicios finales.**

Un número importante de los alegatos presentados ante la Comisión Antimonopolios relacionados con el sector de telecomunicaciones se refiere al comportamiento o al uso de prácticas anticompetitivas de parte de empresas proveedoras de servicios intermedios de telecomunicaciones, en su intento de integrarse verticalmente hacia el mercado de servicios finales. Cabe hacer notar que la jurisprudencia desarrollada a partir de los fallos de las Comisiones Antimonopolios indicaba, hasta hace poco, que las empresas proveedoras que fueran monopólicas en la prestación de servicios intermedios de telecomunicaciones no podían operar simultáneamente en la provisión directa de servicios públicos<sup>45</sup>. En el fondo había una

---

<sup>44</sup> La discusión acerca de la conveniencia o inconveniencia de que una empresa como CTC, que tiene una gran predominancia en el mercado telefónico, entre a operar en el mercado de servicios intermedios de larga distancia, se posterga para la sección de recomendaciones para el mercado telefónico.

<sup>45</sup> La situación de empresas que son monopólicas en la prestación de servicios intermedios, y que a través de su facultad de prestar servicios punto a punto prestan veladamente servicios públicos de telecomunicaciones, no ha podido ser enfrentada por las Comisiones Antimonopolios por la imposibilidad práctica de controlar la transgresión de las normas de los

presunción, fundada por cierto, de que la sola integración vertical favorece el uso de prácticas anticompetitivas. Esta situación legal ha sufrido modificaciones en virtud de un fallo reciente de la Corte Suprema, que revocó un fallo anterior de la Comisión Antimonopolios en que se sancionaba la conducta de ENTEL por intervenir directamente en la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones.

Como se ve en la parte teórica, existen múltiples razones para que una empresa quiera integrarse verticalmente. En esta sección se pretende vincular las distintas denuncias con la estructura de organización y con el marco teórico, que se cree pertinente al sector de telecomunicaciones y que se ha presentado a lo largo del trabajo.

Es preciso señalar que el marco analítico pertinente para el sector de telecomunicaciones ha ido variando a través del tiempo. En un primer período, coincidente con la presentación de varias denuncias ante las Comisiones Antimonopolios, ENTEL gozaba de una protección que impedía la entrada de competidores al mercado de servicios intermedios de comunicación, lo que se sumaba a su condición de monopolio legal en todo lo referente a comunicaciones internacionales vía satélite. Actualmente se han ido estableciendo, en forma paulatina, posibilidades de competencia en los servicios intermedios a nivel nacional, manteniéndose la situación de monopolio legal en las comunicaciones internacionales vía satélite. De esta forma, el marco analítico pertinente para gran parte del período en que se produjeron las denuncias, debe incorporar en forma explícita la calidad monopólica que ostentaba ENTEL en la prestación de servicios intermedios de telecomunicación.

Para desarrollar el análisis, es conveniente distinguir entre dos tipos de situaciones: aquellas en que la empresa proveedora tiene prohibición expresa de entrar al mercado de servicios finales y aquellas en que la empresa proveedora puede prestar directamente este servicio. Asimismo es importante precisar si la empresa proveedora en cuestión está o no sujeta a algún tipo de regulación. El caso concreto de ENTEL es difícil de tipificar entre estos cánones, ya que por un lado había imprecisiones legales en lo que se refiere a la posibilidad práctica de ENTEL de operar en el mercado de servicios finales de telecomunicaciones y por otro lado, el régimen de regulaciones ha ido cambiando a través del tiempo, distinguiéndose períodos en que no ha habido mayores regulaciones y períodos en que ésta se ha ido estructurando de facto a través de fallos de las Comisiones Antimonopolios y de decisiones de CORFO o de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, y para ordenar el análisis, conviene realizar el estudio de la situación suponiendo la no existencia de situaciones intermedias.

---

servicios punto a punto. Un usuario puede transformar fácilmente un servicio punto a punto en un servicio público, ya que para eso sólo requiere de una central telefónica privada PABX.

**a) Incentivos de una empresa proveedora monopólica de realizar prácticas discriminatorias y prácticas alternativas a la integración vertical, cuando no puede intervenir directamente en el mercado del servicio final<sup>46</sup>.**

De acuerdo al análisis desarrollado en la parte teórica, una empresa monopólica en el mercado de insumos podría ejercer todo su poder monopólico en el mercado del insumo, en la medida que la demanda que enfrenta por su insumo sea una fiel reproducción de la situación que se observa en el mercado del servicio final y en la medida en que no esté sujeta a regulación<sup>47</sup>. Sin perjuicio de esta situación, el incentivo a discriminar precios estaría siempre latente, ya que permitiría a la empresa monopólica aumentar sus ganancias. En aquellos casos en que la empresa monopólica en el mercado de insumos tuviera ventajas ciertas de incursionar en el mercado del servicio final, ante la existencia, por ejemplo, de una situación de doble marginalización o de posibilidades técnicas de sustitución en contra de su insumo, pero se encuentra impedida de hacerlo, podría realizar prácticas alternativas a la integración vertical con efectos similares a ésta. Así, la prohibición formal de incursionar en el mercado final podría ser soslayada a través de prácticas diferentes.

Si se analizan los casos ventilados en las Comisiones Antimonopolios bajo un esquema de mercado como el aquí señalado, es decir, como uno en que ENTEL tiene un monopolio legal en la salida internacional y prohibición de participar en la provisión de servicios en los mercados finales, podríamos observar algunas prácticas que tienen efectos similares a la integración vertical o que simplemente constituyen una discriminación de precios<sup>48</sup>.

i) Reclamo de Transradio en contra de ENTEL por la fijación de condiciones de precios y otras modalidades, que se estiman discriminatorias y contrarias a las normas sobre libre competencia.

---

<sup>46</sup> Para efectos del análisis se supone que la facultad que tenía ENTEL de operar canales punto a punto, es decir de prestar servicios limitados, y el aprovechamiento de esta facultad para prestar veladamente servicios públicos de telecomunicaciones, no era lo suficientemente importante como para considerar que ENTEL operaba directamente en el mercado del servicio final público.

<sup>47</sup> En la actualidad ENTEL se encuentra regulada como proveedora de insumos intermedios, lo que no significa que la regulación se haya cumplido adecuadamente, ni que el precio de regulación impida a ENTEL realizar ganancias monopólicas.

<sup>48</sup> Es conveniente aclarar que aquí se analizan los hechos presumiendo validez de esta estructura de mercado. Así, si se analizan los mismos hechos bajo una estructura de mercado diferente, se podrán realizar consideraciones totalmente diferentes.

A continuación se analizan aspectos de la denuncia que podrían ser considerados como prácticas alternativas a la integración vertical o como discriminación de precios.

- Negativa de ENTEL de dar canales de voz a Transradio, otorgándole sólo canales telegráficos: esto podría significar una acción de ENTEL tendiente a evitar o a dificultar el acceso a tecnologías que pudieran ahorrar el uso del insumo monopolizado por ENTEL. Esto ocurriría en casos en que el uso de los canales de voz permitiera acceso a tecnologías que como un todo demandan una menor cantidad de los insumos que ENTEL provee.

Una explicación distinta a esta conducta se derivaría de una simple discriminación de precios contra Transradio, ya que se sostiene que, en la práctica, el impedimento de canales de voz a Transradio equivalía a que esta empresa estaba pagando un mayor precio por el servicio que recibía, tal como lo deja entrever la resolución de la Comisión Antimonopolios.

ii) Denuncia de Transradio contra ENTEL y Texcom, por conductas contrarias a la libre competencia en que habrían incurrido dichas empresas en el mercado de las telecomunicaciones nacionales e internacionales.

Esta denuncia se refiere básicamente a la incursión de ENTEL en la provisión de servicios de telecomunicaciones a usuarios finales. Sin embargo, a lo largo de la denuncia se revelan algunos aspectos que podrían denotar prácticas alternativas a la integración vertical o discriminación de precios.

- Existencia de un acuerdo previo entre ENTEL y Texcom respecto a un convenio de participación en los ingresos derivados de la explotación del servicio de télex internacional, y la posterior firma de un contrato de arrendamiento de canales a Texcom en base a una participación en los ingresos: Este contrato configura un marco que equivale al de una práctica alternativa a la integración vertical. Entre las consideraciones del fallo de la Comisión Antimonopolios se establece que dadas las características del contrato entre ENTEL y Texcom, éste no podía ser considerado como un mero arrendamiento de bienes, sino que como una verdadera asociación entre estas empresas frente al negocio de servicio de télex internacional.

iii) Denuncia de Chile-Pac en contra de ENTEL por haber incurrido en conductas contrarias a la libre competencia.

- Imposibilidad práctica de Chile-Pac de celebrar acuerdos directos de corresponsalía en los servicios internacionales debido a los impedimentos impuestos por ENTEL: esto equivale a que la última empresa tenga una participación en el negocio que realiza Chile-Pac, lo que como ya se ha planteado, constituye una práctica alternativa a la integración vertical.

- Denuncia de una política de ventas abusiva de ENTEL, que exige la planificación anticipada de las compras a efectuar, estableciendo un castigo en precios para las compras adicionales al monto planeado. La calificación de abusiva de la política de ENTEL requiere de

mayor fundamentación, ya que se deben estudiar varios aspectos, como por ejemplo: la medida en la cual las inversiones adicionales a realizar involucran costos no recuperables una vez que se han incurrido. Esto se encuadra dentro de la discusión que se hace en el marco teórico sobre la existencia de costos de transacción y los incentivos a integrarse verticalmente.

**b) Incentivos de una empresa proveedora monopólica de integrarse verticalmente y de realizar prácticas discriminatorias, cuando puede intervenir directamente en el mercado del servicio final.**

Si se analizan los casos ventilados en las Comisiones Antimonopolios bajo un esquema de mercado como el ya señalado, es decir, como uno en que ENTEL tenía un monopolio legal en la salida internacional y protección en la prestación de servicios intermedios a nivel nacional, y además la posibilidad, al menos teórica, de participar en la provisión de servicios en los mercados finales, se podrían hacer una serie de consideraciones concordantes con este esquema.

i) Reclamo de Transradio en contra de ENTEL por la fijación de condiciones de precios y otras modalidades, que se estiman discriminatorias y contrarias a las normas sobre libre competencia.

- Dilación de ENTEL en dar la conexión al satélite de los servicios de Transradio y las dificultades que se le pusieron para conseguir en arrendamiento canales de voz: podrían encuadrarse dentro de las conductas propias de empresas que están integradas verticalmente, o que esperan estarlo, con miras a aumentar su grado de poder monopólico en el mercado de servicios finales. A este respecto, cabe señalar que al momento de presentarse el mencionado reclamo, ENTEL no operaba en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones internacionales, salvo en lo que se refiere a canales punto a punto. Sin embargo, la solicitud posterior que presentó ENTEL en el sentido de obtener concesión para operar en el mercado de télex internacional y las imputaciones que posteriormente se le hicieron a ENTEL por prestar ilegalmente este servicio, permitirían explicar acciones anteriores de ENTEL tendientes a reducir la competencia.

- Los impedimentos que se le impusieron a Transradio para operar canales punto a punto de teletexto se entienden como trabas destinadas a afectar el grado de competencia en el mercado del servicio punto a punto, donde ENTEL podía operar.

ii) Solicitud de concesión de ENTEL para establecer, operar y explotar una central de conmutación telegráfica para proporcionar servicio público de télex internacional.

- Las aprensiones que se plantean respecto al otorgamiento a ENTEL de concesión para prestar servicio público de télex internacional, parecen muy razonables. Es evidente que una empresa que tiene un monopolio legal en el mercado de un insumo fundamental, estaría en una posición inmejorable para afectar el grado de competencia en el mercado del servicio final, si

es que se le permite incursionar directamente en él y en caso de concurrir características de mercado que impidan ejercer todo el poder monopólico a nivel del mercado de insumos.

iii) Denuncia de Transradio contra ENTEL y Texcom, por conductas contrarias a la libre competencia en que habrían incurrido dichas empresas en el mercado de las telecomunicaciones nacionales e internacionales.

- En este caso se denuncia la prestación de servicios de télex internacional por parte de ENTEL, a pesar de no tener la concesión para hacerlo. Además, de acuerdo a los denunciantes, las condiciones de precio que ofrece ENTEL impiden la competencia. El convenio suscrito entre ENTEL y Texcom atenta contra la competencia, permitiendo que Texcom cobre precios muy inferiores a los de las otras empresas que prestan el mismo servicio.

En otra parte de la denuncia se señala que ENTEL cobra a sus abonados punto a punto y remotos internacionales, tarifas idénticas a las que cobra a las empresas privadas que prestan servicios de telecomunicaciones al público.

Esta situación que se observa directamente a través de la acción de ENTEL o indirectamente a través de Texcom, puede estar revelando fenómenos diferentes:

1) El hecho de que ENTEL pudiera cobrar a sus abonados el mismo precio que a las empresas que prestaban directamente el servicio, podría significar, por ejemplo, la existencia de una situación de doble marginalización o la existencia de elementos tecnológicos, como costos conjuntos, que permiten abaratar los costos del proceso de producción cuando una empresa simultáneamente produce el insumo y el producto. Así, la operación de las empresas del bien final podría haberse estado desarrollando en un marco oligopólico, involucrando por tanto una doble marginalización, o bien en un marco ineficiente en que no se aprovechaban las ventajas tecnológicas de la integración. En este escenario, como se analiza en la parte teórica, es eficiente socialmente aumentar la competencia en el mercado del servicio final o permitir la integración vertical, ya que de esa forma baja el precio del servicio final y se termina con la situación de ineficiencia.

2) La igualdad de precio podría implícitamente involucrar una discriminación de precios en favor de los usuarios directos, por todo lo que se refiere a equipos complementarios que ENTEL podría estar ofreciendo a sus usuarios y que no estaría cobrando. De hecho esta es una de las críticas que se realiza a ENTEL a propósito del problema de Texcom. Esto podría verse también como la imposición de precios predatorios de parte de ENTEL, con miras a hacer desaparecer del mercado a los competidores y cobrar posteriormente mayores precios. La validez de este último argumento dependería del cumplimiento de las condiciones para que efectivamente se pueda mantener en el tiempo la estructura de precios altos.

3) Si definimos al producto de las empresas que proveen servicios al público como de concentración de las demandas de clientes medianos y pequeños en una demanda más regular y

grande, sería natural que el precio del insumo para estas empresas sea igual al que se cobra a los grandes usuarios que usan punto a punto. Esto, bajo esta visión extrema, implicaría que las empresas concesionarias de servicio público no agregarían valor cuando intermedian tráfico de usuarios o empresas grandes. Luego, en un escenario como el planteado, las diferencias de precios entre usuarios pequeños y grandes no tendrían su origen discriminatorio, sino que podrían responder a las diferencias de costo de proveer el servicio.

4) Una cuarta posibilidad sería que las empresas que prestan el servicio final hubieran realizado una serie de gastos de promoción hundidos y que ENTEL se hubiera aprovechado de las externalidades que esto genera, pudiendo por tanto, ofrecer el servicio final a un precio sustancialmente menor.

iv) Denuncia de Chile-Pac en contra de ENTEL por haber incurrido en conductas contrarias a la libre competencia.

- En este caso, se repiten las acusaciones a ENTEL por ejercer prácticas dilatorias y abusivas, con la sola diferencia de estar referidas al mercado de transmisión de datos. Como ya se ha visto, esto concuerda perfectamente con la acción propia de una empresa monopólica en el mercado del insumo, que está integrada verticalmente al mercado del producto o que espera estarlo, y que por lo tanto, quiere disminuir el grado de competencia en el mercado final.

Como se puede ver a lo largo de las distintas denuncias, hay una serie de conductas dilatorias y abusivas de ENTEL que se repiten a través del tiempo y que están destinadas a afectar la competitividad del mercado de servicios finales. Es importante constatar el predominio de acciones abusivas y dilatorias de parte de ENTEL, ya que esto permitiría inferir que el interés de ENTEL por intervenir en los mercados finales se explicaría más que nada como una forma de aumentar su poder monopólico. Este comportamiento es natural en una empresa monopólica en el mercado de insumos, que se encuentra regulada y que quiere evadir el control del regulador. Si ENTEL quisiera combatir una situación de doble marginalización, por ejemplo, estaría interesado en incentivar y promover la competencia en el mercado de servicios finales, lo que evidentemente no se compadece con las acciones dilatorias y abusivas que se han observado. Asimismo, las acciones de ENTEL tampoco se compadecen con otras formas de integración vertical eficiente que se pudieran considerar.

## **5. Mecanismos de regulación y medidas que habría que adoptar para garantizar soluciones eficientes en situaciones en que hay incentivos a la integración vertical.**

En primer lugar, se debe reconocer que la principal fuente de problemas en el sector de telecomunicaciones en lo que se refiere al mercado del télex y al de transmisión de datos internacional, ha estado constituida por la calidad de monopolio legal que ostenta ENTEL en las comunicaciones internacionales vía satélite. La gran mayoría de las denuncias que se han ventilado ante las Comisiones Antimonopolios referidas al mercado del télex y al de transmisión de datos, incluyen esta condición de monopolio legal como un elemento determinante del problema. Se sostiene que ENTEL, en virtud de esta facultad, cobra precios monopólicos, efectúa discriminaciones de precios y de tratamientos, y constituye un grave riesgo a la competitividad del sector de telecomunicaciones si se le permite participar directamente en la prestación de servicios públicos.

En este escenario parece claro que la solución más eficiente desde el punto de vista social, sería terminar con la calidad de monopolio legal de ENTEL en el campo de las comunicaciones internacionales vía satélite. Esto eventualmente podría establecerse a través de dos caminos diferentes: que se permita la acción de varios operadores a través de INTELSAT manteniendo la restricción de un solo signatario<sup>49</sup>, o bien, a través de una autorización de INTELSAT que permita la operación de otros satélites, como PANAMSAT, en el servicio internacional.

De no ser posible ninguna de estas soluciones, sería necesario mantener una estructura de fijación de tarifas, a pesar de las limitaciones de este esquema. El complemento indispensable en este caso, sería establecer legalmente la obligatoriedad de ENTEL de dar el servicio e impedir su participación en la provisión de servicios públicos internacionales de telecomunicaciones. Esto debiera ser así porque el éxito de una política de fijación de tarifas en mercados en que no hay libertad de entrada requiere de una limitación a la integración vertical de la empresa regulada, ya que en caso contrario, ésta tiene todos los incentivos a monopolizar los mercados de servicios finales no controlados<sup>50</sup>. La empresa regulada en el mercado de

---

<sup>49</sup> Si se permite la acción de varios operadores y se mantiene la restricción de un solo signatario, hay que preocuparse de que la instancia del signatario sirva sólo para mejorar el poder negociador del país frente a negociaciones internacionales y que no se desnaturalice su función en intentos de organizar un cartel a nivel nacional.

<sup>50</sup> Además, la entrada a mercados de servicios finales siempre permite estar en una mejor posición de discriminar precios.

insumos trataría de afectar la competencia en el mercado de servicios finales a través de "inflar" los precios de transferencia y/o de afectar la calidad del servicio que entrega a las concesionarias que compiten con su filial.

Creemos que la situación actual, en que se fijan tarifas a ENTEL por la prestación de servicios intermedios internacionales y además, de acuerdo al último fallo de la Corte Suprema, se permite a ENTEL operar directamente y sin limitaciones en la provisión de servicios públicos internacionales, pone en peligro la competitividad futura del sistema, ya que ENTEL ha quedado en una cómoda posición para imponer diversas trabas a la acción de sus ocasionales competidores. El que se le fijen a ENTEL sus tarifas internacionales, no impide a ésta el ejercicio de diversas prácticas destinadas a elevar el precio efectivo que enfrenten sus competidoras en el mercado de servicios finales, con miras a desplazarlos de este mercado y asentar una posición monopólica en el mismo, sobreponiéndose así a las trabas que se le imponen en el mercado de insumos intermedios de salida internacional. No en vano, en períodos en que se impugnaba la acción de ENTEL en mercados de telecomunicaciones de servicio público internacional, se denunciaron múltiples acciones dilatorias y abusivas de ENTEL con este objetivo. Si se reconoce ahora el derecho de ENTEL de incursionar directamente en la prestación de servicios públicos, manteniendo su calidad monopólica en lo que se refiere a salida internacional, no es temerario anticipar un importante aumento en la frecuencia e intensidad de estas mismas prácticas.

En relación a la deseabilidad social de que empresas que operan en el mercado de servicios intermedios de larga distancia nacional puedan operar en la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, se deben hacer algunas consideraciones, pues habrían argumentos favorables en este sentido. Esta apreciación se vería reforzada en un escenario, que parece ser el adecuado para describir la situación futura, en que habría más de una empresa prestando servicios intermedios de larga distancia. De esta forma, las consideraciones anteriores no descansan tan fuertemente en el mecanismo de incentivos para evitar comportamientos predatorios, ya que parte de su labor la cumpliría la eventual competencia.

En cuanto a la posibilidad que se abre de ejercer discriminaciones de precios, se sabe que esto dependerá antes que nada de la permisividad legal que se de a estas acciones discriminatorias. En general, la discriminación de precios presenta el rechazo de las autoridades y de la sociedad por los abusos y atropellos que bajo su amparo se pueden cometer. Esto es así, aún cuando se reconoce que una práctica de discriminación de precios puede, en algunos casos, servir para obtener soluciones económicamente eficientes, particularmente en todo aquello que requiere de la aplicación de sistemas de tarifas de dos

partes. A pesar del rechazo que generalmente despierta la discriminación de precios, ésta muchas veces se realiza en forma disfrazada o indirecta, como se puede constatar en varios de los casos que se han presentado ante las Comisiones Antimonopolios. Una figura muy repetida en el mercado de las telecomunicaciones es la que se refiere a los servicios punto a punto, en que se ofrecen a los grandes clientes líneas de comunicación especiales a precios también "especiales". Para poder separar adecuadamente a los clientes interesantes se requiere de un vasto conocimiento del mercado objetivo, para lo cual obviamente conviene estar participando directamente en éste. El caso reciente de ENTEL<sup>51</sup> es ilustrativo a este respecto, ya que a partir de su facultad de prestar servicios limitados de telecomunicaciones podía prestar servicios punto a punto<sup>52</sup>, lo que aprovechó para "descremar" mercado, ofreciendo a los grandes clientes líneas punto a punto a precios claramente inferiores a los que cualquier concesionario ofrecía<sup>53</sup>. Es evidente que la posibilidad práctica de ENTEL de efectuar discriminaciones de precio a través del expediente de los punto a punto, se ve claramente fortalecida desde el momento que se le permite operar directamente en la prestación de servicios finales.

Este fenómeno de discriminación de precios que se permite a través de los servicios punto a punto y a través de otro tipo de contratos, merece ser analizado con sumo cuidado para el diseño de un marco que pretende ser eficiente, ya que a veces es muy difícil distinguir si un determinado descuento responde a una simple discriminación de precios o a una verdadera baja en los costos por ofrecer un contrato en una determinada modalidad. Este problema es muy frecuente en todo lo que se refiere a descuentos por volúmenes de compras, ya que se acepta que la empresa que vende a grandes volúmenes puede tener menores costos por unidad que el que se tiene para ventas menores. Sin embargo, es muy difícil que personas ajenas a la empresa puedan distinguir la rebaja que corresponde a menores costos, de la rebaja que podría tener un origen discriminatorio. A este respecto es importante notar, que el hecho de que una empresa proveedora ofrezca a sus clientes la posibilidad de un mismo paquete de contratos, no indica de que no haya comportamientos discriminatorios en términos de precios. En definitiva, todo

---

<sup>51</sup> Esto es antes de que la Corte Suprema revocara un fallo de la Comisión Antimonopolios en que se prohibía a ENTEL incursionar directamente en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones.

<sup>52</sup> A través de estos servicios punto a punto muchas veces se burlaba la disposición legal que impedía a ENTEL prestar servicios públicos de telecomunicaciones.

<sup>53</sup> Es más, es muy sabido que ENTEL arrendaba líneas de transmisión de larga distancia a sus concesionarios de servicios intermedios, a precios muy superiores a los que cobraba a sus usuarios finales de servicios punto a punto. Este comportamiento discriminatorio era justificado por ENTEL por el mayor uso de la línea que hacían las concesionarias con el sistema de packet switching y otros.

aquello que se refiere a contratos especiales, que podrían significar veladamente discriminaciones de precios, debiera ser atacado estableciendo el peso de la prueba en la empresa que realiza la rebaja, de modo tal que la empresa que realiza contratos especiales está obligada a fundamentar las razones de costos que explican su proceder. Aquellas rebajas que se encuentran claramente fundamentadas en motivos de menores costos debieran ser aceptadas, y debiese asegurarse el acceso a ellas a las empresas concesionarias y a los usuarios que lo deseen, y aquellas rebajas que no tienen fundamentación en menores costos no deben ser permitidas. Es evidente que el control que se puede ejercer a través de este esquema es vulnerable, pero al menos infringe trabas y costos a aquellos tratamientos "especiales" que se hacen con un mero afán discriminador.

## **B. MERCADO TELEFONICO**

La legislación chilena establece expresamente que el otorgamiento de concesiones y permisos para servicios de telecomunicaciones no tiene límites en cuanto al número de empresas, públicas o privadas, que pueden realizar simultáneamente un mismo servicio en una zona geográfica común. Sólo se puede restringir la concurrencia de múltiples servidores de una misma zona en virtud de restricciones de carácter técnico<sup>54</sup>. Por lo tanto, en principio, la ley busca la creación de estructuras competitivas en la provisión de los diversos servicios que forman el campo de las telecomunicaciones.

Acorde con esta normativa han surgido nuevas empresas para cubrir todos aquellos servicios que con anterioridad realizaba exclusivamente el Estado a través de Correos y Telégrafos y el holding Corfo: Entel-CTC. En el área de telefonía local, la Subsecretaría de Telecomunicaciones ha entregado concesiones a nuevas empresas para servir junto con la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) aquellas zonas donde la demanda se encontraba más insatisfecha. El desarrollo de estas nuevas empresas ha encontrado diversas dificultades más allá de las propias del negocio, originadas a partir de su rivalidad de mercado con la empresa dominante, CTC. Las empresas afectadas han recurrido en numerosas ocasiones a la Comisión Antimonopolios para denunciar a CTC, y en cada una de las ocasiones se ha fallado en contra de esta última en idénticos términos: "la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. ha observado conductas y realizado actuaciones que han tendido a impedir la libre competencia en el

---

<sup>54</sup>Así por ejemplo, la tecnología adoptada en Chile para los servicios de telefonía celular sólo permite la existencia de dos empresas comerciales en una misma zona geográfica, en consecuencia existe una restricción de orden tecnológico sobre el número de concesiones.

mercado telefónico y tenido por finalidad impedir la entrada al mismo de .... "<sup>55</sup>. Estas dificultades nos indican que para lograr una estructuración competitiva del sector de telecomunicaciones y, en particular, de la telefonía, es necesario complementar una política de libre entrada con una política de protección a la competencia que permita a las nuevas empresas competir en igualdad de condiciones con la empresa establecida y dominante; tarea que hoy en día asume la Comisión Antimonopolios a través de los mecanismos legales previstos en el D.L. 211. Es nuestro objetivo abordar en esta sección la discusión de las trabas a la competencia que ha encontrado el sector telefónico, con el propósito de entender su origen, evaluar sus efectos y tratar de encontrar caminos para levantarlas, o por lo menos aminorar sus consecuencias negativas. Para esto hemos dividido el sector telefónico en tres subáreas básicas: telefonía local y fija, enlaces de larga distancia y telefonía móvil, abordándose en esta sección la primera y la última<sup>56</sup>.

El tema de la competitividad en los servicios de telefonía local tiene gran importancia para nuestro análisis. El control monopólico de estas redes puede ser causa de muchos perjuicios, en especial hoy en día en que se vive una revolución en todo lo que se refiere a servicios de información, los que requieren de ellos como insumo fundamental. Nuestra preocupación por este tema se ve avalada por las experiencias de otros países, y en especial de EE.UU.; país donde se ha aislado al sector de telefonía local del resto de los servicios de telecomunicaciones e información, para minimizar los efectos negativos de la monopolización de las redes locales.

En la primera parte de esta subsección se examinan las oportunidades de competencia disponibles para el sector de la telefonía fija y se exponen las dificultades que pueden esperarse para su establecimiento a partir de las características estructurales del mismo. Luego se presentan y analizan los principales casos vistos por las Comisiones Antimonopolios relativos al mercado. En tercer lugar, se estudia el régimen de concesiones y precios de la telefonía móvil, y finalmente se establecen algunas recomendaciones útiles para el establecimiento de una estructura de mercado eficiente, tanto en la telefonía móvil como en la telefonía fija, en los servicios complementarios y en los servicios de larga distancia.

---

<sup>55</sup>Comisión Resolutiva, Resolución 151 del 18 de Julio de 1983. El mismo fallo se reproduce en similares términos para las empresas CTM, CMET y SERTEL, en casos presentados a la misma Comisión o a la Comisión Preventiva.

<sup>56</sup>Los aspectos relativos a los enlaces de larga distancia fueron mencionados a propósito del esquema óptimo para los mercados de insumos que se requieren para prestar servicios de télex, telegrama y transmisión de datos.

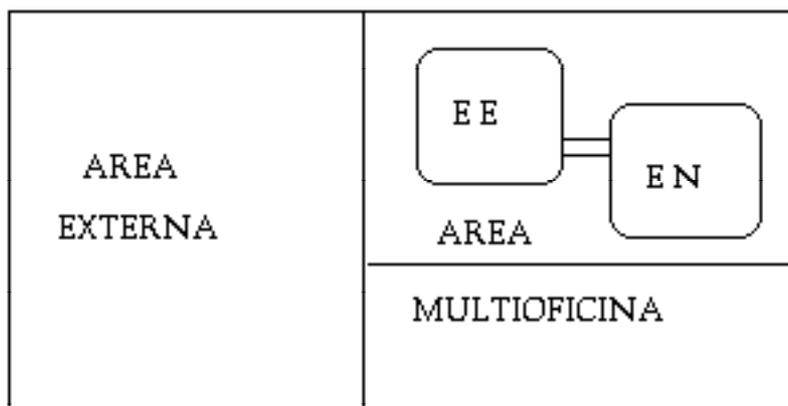
### **1. Aspectos Económicos de la Entrada de una Nueva Empresa de Telefonía Fija y las Posibilidades de Competencia en este Sector**

El ingreso de una nueva empresa de telefonía pública local y fija requiere cumplir con dos requisitos básicos: proveer de los elementos de transmisión y conmutación para intercomunicar a todos los clientes de la empresa entre sí, y proveer los elementos necesarios para intercomunicar la red de la empresa con las redes de otras empresas de telefonía pública. En el Gráfico V-3 se presenta un esquema relativo a esta situación. La red total de telefonía nacional e internacional se ha dividido en dos áreas: Area Multioficina (AM), la zona de concesión simultánea (suponiendo que la nueva empresa entra a operar en una zona atendida por una empresa antes establecida), y el Area Externa (AE), el resto de la red. A su vez dentro del área multioficina se reconocen dos subáreas, la sub-zona de interconexión donde entra la nueva empresa (EN) y también opera la otra empresa establecida, y el resto del área multioficina donde sólo opera la empresa establecida<sup>57</sup>. La instalación de la nueva empresa requiere de la realización simultánea de inversiones por parte de ambas empresas, para satisfacer las necesidades de transmisión y conmutación de sus clientes. La legislación establece que una parte de estas inversiones es de cargo y responsabilidad exclusiva de la empresa que entra, pero existe otra parte que puede ser compartida por las que se interconectan a través de los convenios de interconexión. La división precisa es realizada por la Subsecretaría de Telecomunicaciones a través de su reglamentación técnica. La parte que se reconoce como cargo de la nueva empresa es lo que hemos englobado como Red Local, y aquella que está sujeta a convenio entre las partes representa lo que hemos llamado Interconexión.

---

<sup>57</sup>Esta aproximación ha sido tomada del trabajo "Metodología general para estimar la compensación mínima de interconexión a una red telefónica" E. Fontaine, y S. Rudolphy.

GRAFICO 3



Podemos hablar entonces de dos insumos básicos para la provisión de telefonía local fija: Red Local e Interconexión. Primero nos referiremos a los aspectos relacionados con la parte de Red Local y luego abordaremos el tema de las Interconexiones.

**a) Red Local, Economías de Escala y las Posibilidades de la Competencia Directa**

Como veíamos en el capítulo de antecedentes generales, un primer aspecto que normalmente se enfatiza al estudiar los aspectos económicos de la telefonía se refiere a la existencia de economías de escala en esta actividad, a partir de lo cual se deducen caracterizaciones de monopolio natural para el sector. Existen numerosos estudios econométricos<sup>58</sup> que intentan establecer las particularidades de la estructura de costos de la industria. La mayoría de estas investigaciones se refiere a la industria de comunicaciones en EE.UU. y Canadá, y en general confirman la existencia de economías de escala para la actividad telefónica. Sin embargo, los problemas prácticos que enfrentan estos estudios nos obliga a ser cuidadosos al momento de evaluar sus resultados. Estos problemas imponen a sus

<sup>58</sup>Una amplia revisión de estos estudios se encuentra en "Econometric Models of Telecommunications firms, a survey", F. Kiss, B. Lefebvre. La evidencia econométrica aludida en esta sección se basa en dicha revisión.

autores la necesidad de realizar cuestionables simplificaciones sobre las tecnologías disponibles, procesos de adelanto tecnológico, formas de medición de los insumos utilizados, formas de medición del producto generado, etc., todo lo que nos lleva a plantear que si bien esta investigación es útil para sistematizar el estudio empírico del tema, sus resultados en ningún caso son concluyentes o directamente aplicables para los casos concretos de política económica.

Una dificultad común de estos estudios es el grado de agregación al que deben recurrir los autores. Esta limitación impide la generación de evidencia útil para las decisiones de política de competencia, pues ellas requieren una clara separación de la industria en diferentes componentes, de acuerdo a sus características de monopolio natural, para así delimitar aquellos subsectores donde es factible la concurrencia de varias firmas de aquellos otros donde no cabe dicha posibilidad. Lamentablemente para nuestros propósitos, las investigaciones que han intentado estudiar por separado los diferentes subsectores de la industria entregan resultados menos claros y a menudo contradictorios. Algunos reportan resultados que asignan la mayoría de las economías de escala a los servicios locales, existen otros estudios en que se revierte esta proposición, y por último, otros autores indican que las economías de escala son una propiedad compartida por los servicios locales y de larga distancia.

Por otro lado, también debemos recordar que estos estudios miden conceptos de la estructura de costos para los volúmenes de tráfico de EE.UU o Canadá, los que obviamente no son directamente traslapables a la realidad chilena, especialmente cuando se piensa que el aspecto "escala de operaciones" hace una diferencia importante en la estructura de costos. Además la mayoría de estos estudios ha partido de la estructura industrial particular existente en estos países, y es posible que sus resultados sean sensibles a esta forma de organización.

En resumen, el conocimiento de la materia obtenido a partir de estas investigaciones es escaso, y las decisiones de política adoptadas en estos países reflejan más la intuición en el tema que un conocimiento científicamente verificado. En todo caso, esta intuición apunta a repartir la mayor parte de las economías de escala observadas al sector de servicios locales.

Otra fuente de evidencia proviene de los estudios de ingeniería respecto a los equipos e infraestructura necesaria para proveer los servicios de telefonía local, y las inversiones y costos de operación asociados a ellos.<sup>59</sup> Estos estudios concluyen sobre la existencia de economías de escala en estos servicios, las que provienen de las inversiones en redes de transmisión, más que de los elementos de conmutación. Esto se traduce en que las nuevas empresas telefónicas sólo pueden entrar en una escala "grande", para así explotar al máximo las economías disponibles y competir en términos similares a la empresa existente. Al mismo

---

<sup>59</sup> "The Economics of Competition in the Telecommunications Industry", Meyer, J.R. et al. (1979).

tiempo, estos estudios concluyen sobre la ineficiencia de superponer redes de transmisión, puesto que sólo acarrearán inútiles duplicaciones de costos. A partir de este tipo de evidencia podemos decir que la entrada de nuevas empresas sólo se justifica para abastecer aquellos mercados aún no satisfechos por la empresa establecida. Pero en una situación en que la demanda por el servicio en una zona en particular se encuentre bien cubierta cuantitativa y cualitativamente por una empresa antes establecida, no existe espacio para la entrada de una segunda firma en el mismo mercado con un servicio homogéneo.

Por último, podemos recurrir a otro tipo de evidencia: los intentos de entrada al sector. La experiencia en Chile muestra algunos casos de nuevas empresas que han entrado, o más bien, han intentado entrar, a servir zonas de concesión donde ya se encontraba CTC. Las nuevas empresas se han localizado en las comunas de mayor tráfico como Providencia, Las Condes, Viña del Mar, y hoy en día existen nuevas solicitudes de concesión por parte de ENTEL para cubrir el área del Centro de Santiago y Providencia. Estos hechos aparentemente refutan la presunción antes expuesta sobre las características de monopolio natural para estas actividades, y parecen indicarnos que, al menos en principio, existe un rol para la competencia directa entre empresas telefónicas. Sin embargo, antes de aceptar esta conclusión es necesario entender las circunstancias que en su momento acompañaron a estos hechos, o las circunstancias precisas que hoy rodean a las nuevas concesiones solicitadas.

La telefonía en Chile tradicionalmente ha mostrado deficiencias en cuanto al grado de desarrollo alcanzado, y así lo demuestran las comparaciones con las estadísticas internacionales de densidad telefónica y otras que habitualmente se utilizan para medir este concepto. Expresión particular de estas deficiencias eran las largas listas de espera para obtener una línea telefónica que se acumulaban en las oficinas de CTC, y en general, un alto nivel de demanda insatisfecha en términos cuantitativos y cualitativos. Las causas de este lento desarrollo eran muchas y de variada naturaleza, pero especialmente relevantes eran la falta de recursos de inversión necesarios para ampliar la capacidad del sistema en el período en que el sector se encontraba mayoritariamente al interior de CORFO, y también la ausencia de presiones competitivas. Estas deficiencias demuestran que las nuevas empresas entraron solamente para cubrir la demanda todavía insatisfecha en las zonas de mayor tráfico, y también para servir nuevas áreas de urbanización. En efecto, su ingreso no rebate nuestra presunción acerca de la existencia de economías de escala, pues en varias de las zonas donde entraron las nuevas empresas no se produjo una superposición de redes, y donde sí se produjo, se puede atribuir más bien a la falta de recursos de inversión de CTC debido a la política de dividendos implementada por el Ministerio de Hacienda, antes que a una ausencia de ventajas en la expansión de la red ya existente.

Hoy en día, la situación ha experimentado un giro, pues el cambio de propiedad de la CTC hacia el sector privado y, en particular, el ingreso al negocio de inversionistas extranjeros, ha traído nuevos y, al parecer, abundantes recursos para inversión. La empresa ha anunciado y está realizando ambiciosos planes de expansión de los servicios de telefonía local, tanto en términos cuantitativos, donde se espera duplicar las líneas existentes, como en términos cualitativos, donde se espera incorporar al servicio básico otros servicios complementarios.

En estas circunstancias, la empresa se ha convertido en un activo participante de la disputa por cubrir la demanda aún insatisfecha. Es claro entonces que la anunciada entrada de Entel al mercado de la telefonía se produce hoy en día en circunstancias muy diferentes a las que existían con anterioridad. Sin embargo, es necesario destacar que la situación de Entel es muy particular, y por lo tanto no asimilable a la situación de otras empresas que desearan entrar en la actividad. De acuerdo a los antecedentes reunidos la empresa espera entrar con una estrategia de "descreme" de mercado hacia los clientes con grandes necesidades de servicios de larga distancia, a los cuales puede ofrecer un servicio preferencial y de menor costo que el disponible a través de CTC.

En conclusión, nos parece que existen economías de escala disponibles para la telefonía local, lo que nos indica que probablemente la competencia no se expresará a través de la concurrencia simultánea de varias empresas a un mismo mercado. En consecuencia, nos queda como alternativa esperar que la competencia se desarrolle a través de vías indirectas como la disputa de los mercados o de algún tipo de competencia por "comparación" entre las empresas que sirven en forma exclusiva diferentes zonas de concesión.

En primer lugar, los mercados que aún no han sido servidos satisfactoriamente, o bien aquellos que surjan a futuro, representan en principio terrenos donde se puede dar la rivalidad competitiva<sup>60</sup>, pues aunque esté claro que sólo cabe una empresa, pueden existir muchas interesadas en llenar dicho espacio. Esta rivalidad es lo que antes hemos llamado disputa de los mercados, y también es una forma indirecta en la que se puede expresar la competencia.

En segundo lugar, dentro de la telefonía existen muchos mercados separados de acuerdo a su ubicación geográfica e incluso de acuerdo al rubro de servicios, que permiten espacio para el desarrollo de diferentes empresas sin derrochar la explotación de economías de escala o de producción conjunta. Es decir, de nuestras consideraciones no se desprende que el mercado de la telefonía local está condenado a ser servido por una única empresa, a nivel de todo el país, aunque en cada submercado geográfico éste sea el caso. Es así como se han desarrollado empresas como CNT y TELCOY que sirven la X y XI región respectivamente. Esta posibilidad permite pensar en principio en algún tipo de competencia indirecta, que podríamos llamar competencia por comparación.

---

<sup>60</sup>Aunque, como veremos más adelante, es probable que una empresa dominante como CTC cuente con ventajas estratégicas para ganar esta disputa.

**b) Costos Hundidos y las Posibilidades de la Competencia por Disputa**

Un segundo aspecto importante de estudiar en torno a las redes locales se refiere a la existencia de costos hundidos, pues este tipo de inversiones hace mucho más riesgosa la entrada a un mercado dominado por un rival "agresivo". Al mismo tiempo, la existencia de este tipo de inversiones es un compromiso de que la firma que primero se ha establecido no se retirará del negocio, a pesar del ingreso del nuevo competidor, ni tampoco acomodará su entrada. Esta característica, unida a la existencia de economías de escala, se traduce en una efectiva barrera sobre la entrada al mercado<sup>61</sup>.

Para la provisión de redes locales, las inversiones en las instalaciones que entregan los medios físicos de transmisión son en buena parte no recuperables. El único uso para estas redes, tras la salida del negocio, es su venta a la empresa que permanece en el mercado y ella ofrecerá bajísimos valores de compra, consciente de que no existen mejores alternativas.

Esta característica del negocio permite a la empresa ya establecida en un área, aislarse parcialmente de la competencia de nuevos rivales por la amenaza de realizar represalias estratégicas que lleven al invasor a retirarse del mercado, perdiendo una porción importante del capital invertido en el mismo. Bruscas rebajas de precios, fuertes inversiones publicitarias, expansiones en la capacidad de planta en la zona en disputa, son todas respuestas estratégicas que disuaden a los potenciales competidores de intentar ingresar al negocio en el mercado particular en disputa, como en otros mercados donde la firma puede tener intereses.

Además, en zonas donde la demanda está relativamente bien satisfecha no es factible que la empresa recién ingresada piense en desplazar a la empresa telefónica antes establecida en dicha zona, pues una vez hundidas sus inversiones, su precio de salida es muy bajo. Esto significa que ella puede rebajar sus tarifas en forma directa cuando se pueda, o a través de formas indirectas, como equipos gratuitos, servicios anexos bajo el costo y otras políticas de promoción.

La consecuencia de estas amenazas agresivas y por otra parte del compromiso de la empresa a permanecer en el mercado, es una disminución de la efectividad de mecanismos indirectos de competencia basados en la disputa de los mercados. Por ello, el único mecanismo indirecto que subsiste es la competencia por comparación entre distintas empresas regionales.

**c) Contratos de Interconexión y las Posibilidades de la Competencia por Comparación**

Si la nueva empresa que intenta ingresar al negocio lograra superar los obstáculos naturales y estratégicos que recién hemos expuesto, aún le restará por salvar las barreras

---

<sup>61</sup>Ver la sección referida al Marco Teórico: Barreras Estratégicas.

estratégicas que provienen de los contratos de interconexión. Continuaremos este análisis con la discusión sobre el tema de las interconexiones de una empresa nueva con el resto de la red de telefonía que posee la empresa dominante.

Sin duda, la contratación de las condiciones jurídico-económicas de las interconexiones ha sido la causa de los mayores problemas que han enfrentado las nuevas empresas, y como veremos más adelante, estos contratos aparecen como uno de los elementos centrales de los principales juicios del sector ante las Comisiones Antimonopolios. La Ley General de Telecomunicaciones 18.162 establece en su artículo 25° la obligatoriedad de las interconexiones entre los concesionarios de servicio público de telecomunicaciones, en las condiciones descritas en la sección de antecedentes generales.

Es importante analizar los efectos económicos de esta interconexión sobre las empresas contratantes, para entender las dificultades que se han presentado en las negociaciones al respecto. Para la empresa que entra es fundamental obtener la adecuada interconexión con el resto de la red, si es que se desea establecer un servicio de telefonía pública comparable al que ofrece la empresa que ya está en el mercado, y al mismo tiempo, su sobrevivencia económica puede depender de las condiciones financieras que se establezcan en dicho convenio, o en su defecto en el proceso de arbitraje. Si la empresa no obtiene la interconexión de sus líneas con la gran red pública existente, o la obtiene, pero a un nivel deficiente, con problemas de atochamiento y demoras excesivas, entonces no logrará atraer clientela y no podrá entrar a ser un competidor relevante para la empresa establecida. Lo mismo ocurre si la empresa debe incurrir en costos excesivamente altos para lograr este acceso, pues en este caso no representará una alternativa económica respecto a su rival.

Al mismo tiempo se pueden identificar los efectos económicos sobre la empresa establecida de otorgar una interconexión al solicitante. En primer lugar, aparecen aquellos costos directos de inversión que provienen de la creación de nuevas instalaciones o de la ampliación de las existentes, con el fin de canalizar los nuevos llamados que se originan en ambas empresas tras la interconexión. En segundo lugar, la presencia de la nueva empresa origina cambios en las demandas enfrentadas por la empresa establecida. Hay un efecto directo que aumenta la demanda por llamadas hacia la zona donde se establece la nueva empresa, cuya magnitud depende de la cantidad de usuarios que se suscriben a ella. Paralelamente, se debe reconocer un efecto indirecto que disminuye las llamadas originadas al interior de la red de la empresa antigua. Esto debido a que las llamadas desde la empresa establecida hacia la nueva empresa, como aquellas que realizan los usuarios de esta última, son sustitutos en demanda de otras llamadas que antes se realizaban al interior de la red de la empresa antigua. Además la empresa establecida pierde la opción de expansión hacia la zona ahora cubierta por la nueva empresa nueva, o bien se ve forzada a volcar sus recursos de inversión hacia la zona de concesión común para acelerar la satisfacción de las necesidades de la clientela en disputa. Estos esfuerzos perjudican a la empresa establecida, pues la obligan a distraer recursos de inversión de otros proyectos, pero peor sería la situación en caso de dejar el terreno libre al nuevo rival.

El efecto neto de todos estos movimientos tras la interconexión no es claro, pero lo más probable es que la empresa establecida reciba más perjuicios que beneficios económicos de la realización de este proyecto de interconexión, fundamentalmente debido al último efecto de competencia, por lo que parece improbable que la empresa coopere voluntaria y eficientemente en la realización de las interconexiones.

La empresa establecida pondrá mayores trabas y exigencias de financiamiento para aquellas empresas que entren a competir directamente con sus servicios, pues a través de todas estas dificultades de interconexión se pueden levantar barreras a la entrada sobre los mercados servidos monopólicamente. Por el contrario, acorde con este enfoque, no debieran observarse grandes problemas para la interconexión de concesionarios de servicios diferenciados a los realizados por la empresa establecida, pues estos servicios no le generan amenazas competitivas, por lo menos en una perspectiva de corto plazo.<sup>62</sup> La conclusión de estos razonamientos apunta a que la empresa receptora de la solicitud de interconexión buscará en sus negociaciones alcanzar intereses distintos de los de la sociedad, de donde se desprende que la libre negociación entre las partes puede llegar a resultados ineficientes.

Veremos que los poderes monopólicos que pudiera poseer una empresa, impiden que el proceso de libre negociación llegue a resultados eficientes. El punto es que la empresa establecida tiene el interés y la capacidad para impedir o demorar el acuerdo, o para hacer exigencias de indemnizaciones de un monto excesivamente alto por el otorgamiento de la interconexión, pues así puede dejar fuera del negocio al potencial competidor.

Una posible solución a estos problemas es la intervención explícita de las autoridades en el proceso de negociación y contratación, buscando impedir situaciones como la recién descrita. Para ello sería necesario implementar efectivamente la obligación de interconexión, asegurando que la empresa solicitante logre acceso al resto de la red pública en las mismas condiciones técnicas que podría hacerlo una nueva central de la empresa telefónica establecida. Y además, la nueva empresa tendría que lograr en sus tratos con la empresa establecida condiciones económicas que le permitieran sobrevivir, todo esto sin transformar el sistema en una fuente de subsidios a la entrada de competidores ineficientes, atraídos por ventajosas condiciones de interconexión.

La satisfacción de ambas condiciones es de difícil consecución. Se han planteado algunas reglas simples como asignar todos los costos a una u otra de las empresas que se interconectan; sin embargo estos criterios no cumplen adecuadamente nuestros requisitos. Si se cargan todos los costos a la empresa solicitante de la interconexión, la que recién entra, entonces esta empresa está en desventaja respecto a la ya establecida, quien puede distribuir los costos de interconexión en un grupo más amplio de clientes. La situación alternativa genera un

---

<sup>62</sup>En un contexto de mediano plazo la empresa puede tener pensado entrar en este servicio, por lo que también sería razonable esperar trabas.

subsidio innecesario e ineficiente hacia la entrada de nuevos competidores, lo que puede conducir a una proliferación de pequeñas compañías a costa de los clientes de la empresa ya establecida. El punto intermedio no es claro, pero aún cuando se resolviera, debemos recordar que el precio no es el único problema que presentan las interconexiones. La empresa establecida puede dilatar y demorar la entrada de canales, o hacer incierta la situación futura en estos aspectos, lo que genera otro tipo de barreras estratégicas para quien busca entrar al mercado.

En conclusión, nos parece de difícil práctica la operación de las interconexiones obligatorias y no discriminatorias, para el caso de una empresa independiente que busca establecerse en una zona aún no cubierta por la empresa dominante, pero sí contemplada en sus planes futuros.

Para resumir esta sección, la entrada de una nueva empresa telefónica enfrenta varias barreras que impiden, o dificultan mucho, establecer la competencia entendida en un sentido amplio. Los indicios de economías de escala permiten suponer que en la gran mayoría de los casos, los demandantes no podrán escoger la contratación de su servicio entre varias empresas, sino que estarán obligados a comprar a una sola empresa. Esto cierra las posibilidades de la competencia directa. La existencia de costos hundidos aísla a la empresa de la competencia de rivales que tratarán de disputarle mercados actualmente servidos. Y por último, el actual proceso de negociación de las interconexiones es una garantía insuficiente de que se podrá evitar que la empresa establecida imponga barreras efectivas a la entrada de otras empresas en las nuevas zonas de atención que se vayan presentando a futuro o en la cobertura de nuevos servicios.

Todas estas dificultades obligan a adoptar medidas especiales que favorezcan la competencia en el sector, más allá de sólo permitir la libre entrada. El sector de la telefonía muestra una tendencia natural a concentrarse en torno a una empresa dominante, debido en parte a sus características de monopolio natural, pero también y en parte importante debido a las barreras estratégicas que logra levantar dicha empresa. En consecuencia se deben buscar soluciones que en lo posible rebajen estas barreras, como por ejemplo, a través de una adecuada y clara regulación respecto a las interconexiones. Es necesario tomar medidas para limitar la capacidad perjudicial de las trabas a la competencia que permanezcan, como establecer restricciones sobre el grado de concentración del mercado global o sobre las actividades que eventualmente puede desarrollar la empresa dominante.

## **2. Análisis de los Casos Presentados a través de la Comisión Antimonopolios**

A partir de la revisión de los casos llevados ante la Comisión Antimonopolios podemos distinguir como se han presentado en la práctica los problemas que antes describíamos para el desarrollo competitivo de la telefonía. La clasificación de estos casos nos

entrega tres tipos básicos de denuncia o consulta en relación al sector telefónico. Primero, existen varias denuncias que atacan directamente a CTC por la realización de acciones anticompetitivas en perjuicio de otras empresas telefónicas o de productos relacionados con el servicio telefónico. En segundo lugar, existen alegatos de la misma CTC, como de otras empresas, sobre los efectos anticompetitivos de las decisiones adoptadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones en ejercicio de sus facultades. Y por último, existen reclamos sobre el ejercicio de abusos monopólicos por parte de CTC en perjuicio de sus usuarios finales, a través de las tarifas cobradas, el método de cálculo de estas tarifas o las excesivas demoras en atender las solicitudes de líneas.

Llama la atención que no se hayan presentado casos en otros rubros que utilizan las redes locales que CTC provee en forma monopólica. Las empresas dedicadas a proveer servicios como el télex o la transmisión de datos no han efectuado denuncias, a pesar de que estos servicios requieren como insumo importante el acceso a las redes que posee casi exclusivamente CTC en la mayor parte del país<sup>63</sup>. Es posible aventurar al menos dos explicaciones al respecto. En primer lugar, CTC no ha participado ni directa, ni indirectamente en estos negocios, por lo que estas empresas realizan hasta el momento servicios complementarios con los de CTC, y no competitivos, y por ende no está interesada en trabar su accionar. La segunda interpretación apunta a un aspecto de "imagen competitiva". La empresa está consciente de la vulnerabilidad legal de su posición dominante en el mercado a través del ejercicio de la legislación antimonopólica, por lo que la explotación de sus poderes monopólicos no se justifica para mercados de pequeño volumen como los descritos. Hacerlo puede traer perjuicios a la empresa que afecten la totalidad de su negocio, y correr este riesgo para recibir pequeños beneficios no es razonable, ni conveniente para ella.

Luego de una revisión de los casos principales, se observan varios aspectos de interés<sup>64</sup>. En primer lugar existe una dificultad, aun no solucionada, para lograr las interconexiones obligatorias. Cada vez que empresas competidoras de CTC han buscado obtener acceso a las redes de esta empresa, han habido demoras, retrasos e incertidumbre respecto de los costos involucrados, mientras que no existen antecedentes de mayores dificultades para las interconexiones de otras empresas dedicadas a mercados complementarios a los de CTC, en los cuáles ella no participa<sup>65</sup>. Esto avala las suposiciones teóricas que desarrollábamos en una sección anterior, y refleja la necesidad de implementar

---

<sup>63</sup>Existen excepciones en algunas áreas como el Centro de Santiago donde también opera Teleductos, o en la X y XI región donde operan otras empresas telefónicas.

<sup>64</sup>Un análisis más detallado de estos casos se encuentra en la versión original de este trabajo.

<sup>65</sup>El caso de CTN y TELCOY que atienden en forma exclusiva la X y XI región del país; o de CIDCOM en telefonía móvil, obviamente antes de la entrada de CTC-Celular, muestran interconexiones para las cuales no han existido grandes problemas.

una adecuada normativa que asegure el acceso a la red de CTC en igualdad de condiciones técnico-económicas para las empresas que compiten con ella.

La normativa existente busca evitar este tipo de situaciones, pero al parecer la eficiencia de su implementación práctica es un objetivo inalcanzable. Las interconexiones han presentado largas demoras, ya sea por la falta de acuerdo sobre sus condiciones económicas, por supuestas incapacidades técnicas, o por otras innumerables excusas. Además se debe agregar el hecho de que los montos totales de inversión que están bajo discusión en los convenios aun no son claramente delineables, ni tampoco las compensaciones o indemnizaciones derivadas de sus efectos sobre el tráfico que genera la interconexión. Los costos directos de dichas interconexiones son fáciles de determinar, pero además de ellos se requieren de modificaciones sobre las plantas internas de cada una de las compañías telefónicas que se comunican para adaptar su capacidad al nuevo flujo de llamados. Los costos y la pertinencia de estas modificaciones no son en lo absoluto un asunto claro, la empresa que realiza las inversiones puede conocerlo, pero para terceros como la Subsecretaría, o la otra empresa involucrada no hay forma de verificar su valor y necesidad. La empresa que recibe la solicitud de interconexión se aprovecha de esta incertidumbre para manejar los costos en discusión dentro del contrato, de manera que somete a una riesgosa situación a quien solicita la interconexión, pues anticipadamente no están claros los montos que se deberán pagar por este concepto.

El segundo punto que aparece repetidamente en los casos de la telefonía es la "guerra de mercado" que ha iniciado CTC en contra de los invasores de sus territorios. Cada vez que un nuevo concesionario ha amenazado su posición monopólica, la empresa traslada sus recursos para ampliar sus capacidades en la zona en disputa y ganar la carrera al recién llegado. Paralelamente a esta ampliación de capacidades, la empresa CTC ofrece ventajosas condiciones de servicio a los potenciales clientes de los nuevos concesionarios, que en definitiva cierran sus posibilidades de mercado.

Todos estos esfuerzos activos por defender la posición adquirida en el mercado son, hasta cierto punto, manifestaciones de las presiones competitivas que ejerce la rivalidad con el nuevo concesionario, y por lo tanto tienen efectos positivos que no pueden, ni deben ser sancionados. Pero más allá de este efecto positivo, también se esconde la voluntad de la empresa monopólica de causar perjuicios al intruso con el fin de frenar sus proyectos actuales y también sus futuras expansiones en la zona, y al mismo tiempo advertir a futuros competidores sobre las pérdidas que pueden enfrentar si deciden entrar en "su negocio". Como vimos antes en la sección teórica, los importantes requerimientos de inversiones en activos no recuperables permiten que este tipo de acciones estratégicas levanten barreras a la entrada que deben sumarse a las que genera el proceso de interconexión.

En conclusión, podemos decir que en la realidad se han visto verificadas nuestras presunciones teóricas sobre la voluntad y capacidad de una empresa dominante como CTC, para aislarse de la competencia. Una adecuada solución de estos problemas es en extremo

importante para que puedan surgir nuevas empresas en el sector de telefonía, y más aún, es un tema que adquirirá mayor importancia a futuro, cuando CTC expanda sus operaciones hacia nuevos rubros de servicios que requieran de la interconexión o del uso de la red de la empresa. Hasta el momento la empresa se había mantenido concentrada en la provisión de los servicios básicos de telefonía, en parte debido a las instrucciones de CORFO <sup>66</sup>, y en parte debido a las limitaciones de recursos de inversión que la afectaban por el hecho de pertenecer al sector estatal. Sin embargo, la situación futura será diferente. Los nuevos dueños de CTC cuentan con los recursos y la voluntad de expandir las actividades de la empresa en telefonía y otros servicios complementarios. En el presente ya están operando planes para duplicar las líneas telefónicas, realizar las comunicaciones de larga distancia a través de enlaces propios, y la empresa ha entrado en el servicio de telefonía celular.

Ante este nuevo escenario es tentador hacer algunas extrapolaciones hacia el futuro a partir de la experiencia recién revisada. Es razonable esperar que las mismas maniobras anticompetitivas que ya se han presentado anteriormente, u otras similares, vuelvan a observarse en el futuro en otras circunstancias particulares, y con mayor frecuencia en la medida que la empresa vaya entrando a nuevos mercados. Existen temores por el futuro de la competencia en las telecomunicaciones, tanto en sus servicios básicos, como en los servicios complementarios que utilizan las redes. Las ventajas con las que cuenta CTC para mantener en el tiempo su posición dominante parecen ser demasiadas como para esperar que el mercado telefónico naturalmente se vaya desconcentrando. Por otro lado, el control por parte de esta empresa de la casi totalidad de las redes de telefonía local hoy en día, y previsiblemente también en el futuro, establece una ventajosa posición para absorber los mercados de servicios complementarios.

### **3. Telefonía Móvil**

La telefonía celular es el nuevo negocio que concentra la atención de las empresas de telecomunicaciones existentes. En 1988 se entregó concesión a CTC y CIDCOM para servir el Area Metropolitana y la V Región, las zonas de mayor tráfico, y hoy en día se tramitan las concesiones para el resto del país.

La entrega de las concesiones necesarias para realizar este servicio ha sido motivo de varias disputas entre las sociedades solicitantes, lo que no es de extrañar, dadas las atractivas condiciones del negocio. En primer lugar, la particular tecnología adoptada en nuestro país para el sistema de telefonía celular permite que a lo más concurren dos empresas comerciales por cada zona geográfica. Es decir, existe tecnológicamente una estructuración duopólica para

---

<sup>66</sup>CORFO asignó a CTC la realización de las tareas de la telefonía, mientras que ENTEL quedó encargado de las tareas de carrier de larga distancia nacional e internacional.

la oferta. Las dos empresas que logren obtener la concesión pueden despreocuparse de las amenazas competitivas de nuevos rivales por el período que dura la concesión, y también hacia el futuro, pues existiendo inversiones hundidas en la actividad no es probable que las empresas establecidas puedan salir del negocio. Sobre esta característica se agrega que, a diferencia del resto de los servicios de telefonía pública, los precios de la telefonía móvil están expresamente liberados de regulación tarifaria. En síntesis, se ha institucionalizado un duopolio con libertad de precios, y sin lugar a dudas éste es un anzuelo muy efectivo para despertar el interés de todas las empresas que participan en el sector.

La telefonía celular ha surgido como un producto destinado a ciertos grupos específicos de usuarios, para los cuales el sistema de telefonía fija no es útil, pero también constituye una alternativa para los servicios telefónicos tradicionales. Por lo tanto, en principio existe la posibilidad de que este tipo de servicios represente una presión competitiva sobre los más tradicionales, pero actualmente los costos de la telefonía móvil restringen esta posibilidad de rivalidad a las zonas donde aún no existen redes físicas, aquellas donde la satisfacción de la demanda presenta serias deficiencias y en zonas rurales.

Analizaremos brevemente algunos aspectos referidos a la implementación del otorgamiento de concesiones. Respecto al desarrollo competitivo de este mercado debe recordarse que recién está empezando a operar, por lo que sólo podemos especular sobre su futuro.

Un primer aspecto que merece comentario se refiere a los mecanismos de otorgamiento de concesiones. Este mecanismo adquiere particular importancia para el caso de la telefonía celular, donde sólo se pueden entregar dos concesiones simultáneas. El título II de la Ley 18.168 se refiere a los aspectos relativos a este tema, y en el artículo 13 aparece la normativa aplicable en caso de concurrencia simultánea de varios interesados en obtener concesiones de número limitado. En estos casos se establece un llamado a concurso entre los interesados en base a las condiciones técnicas y económicas de los proyectos, concurso que dirime la Subsecretaría. Sin embargo, lo más notable es lo estricto del concepto de concurrencia simultánea, pues se restringe sólo para aquellas solicitudes que hayan sido presentadas a una misma fecha en la Oficina de Partes de la Subsecretaría. Esto, más que interés simultáneo, podría ser llamado azar o casualidad. La diferencia de un día en la petición de concesión inclina arbitrariamente, y quizás erradamente, la balanza a favor de una empresa en particular.

Sin embargo, dado que las concesiones son transferibles y enajenables<sup>67</sup> no se deben sobredimensionar las consecuencias de esta disposición, ya que transferencias posteriores pueden complementar el mecanismo de asignación de éstas. El problema que resta por

---

<sup>67</sup>Artículo 21 de la Ley 18.168

establecer, es que la renta derivada de este derecho de propiedad es capturada por un privado favorecido por el azar, en lugar de ir a la Subsecretaría u otro organismo público.

Un aspecto más importante está relacionado con quiénes son las empresas que han logrado las concesiones hasta ahora otorgadas. Hasta el momento sólo existe claridad para el caso de la Región Metropolitana y de la V Región, donde, como ya dijimos, están operando CTC y CIDCOM.

La concesión para CTC presenta dos críticas importantes. En primer lugar, existe la posibilidad de observar un traslado al campo de la telefonía móvil de las mismas maniobras anticompetitivas que hemos descrito y analizado en los puntos anteriores. No sería de extrañar que en el futuro se produjeran problemas en las interconexiones, de características similares a los que ya hemos visto en otras áreas. El control casi absoluto de CTC sobre las redes locales es una ventaja que difícilmente pueden superar sus competidores y puede ser utilizada para desplazar al rival del mercado, o en una situación menos extrema, y bastante más probable, para disciplinar y coludir el comportamiento del rival. Es decir, es muy posible que el desempeño de este duopolio termine muy cerca de lo que habría ocurrido si sólo se hubiera entregado una concesión única.

La segunda crítica se centra en el desperdicio de una oportunidad para introducir mayor competitividad en el sector. Como dijimos antes, la telefonía móvil puede representar para ciertos submercados, una alternativa de competencia para los servicios tradicionales de telefonía que entrega CTC en forma dominante. Por lo tanto, haber separado su operación de la de CTC era una oportunidad de introducir la mayor rivalidad que hoy requiere el mercado. En cambio, lo que se ha hecho es crear las condiciones para que nuevamente se concentre la oferta de este servicio en CTC. Las consecuencias pueden ser perjudiciales no sólo para el desarrollo de la telefonía móvil, sino que también para el desarrollo de algunos servicios de telefonía tradicional. Consideremos el caso de la telefonía rural: ¿cuáles son los incentivos naturales de la empresa para expandir sus redes en zonas rurales, de modo de ofrecer un servicio cuya tarifa está regulada, en vez de ofrecer el servicio de telefonía celular cuya tarifa está libremente fijada, y probablemente más cerca de lo que consideraríamos un precio monopólico que un precio competitivo?, ¿Para qué trabar el negocio de la telefonía celular, ampliando las redes de telefonía rural?. Obviamente son sólo presunciones, pero dignas de atención. Para ser justos se debe considerar que la empresa no puede dilatar por su simple voluntad la satisfacción de las necesidades de sus usuarios. La legislación establece que "los concesionarios de servicio público telefónico están obligados a prestar servicio a los interesados que así lo soliciten dentro de su zona de atención"<sup>68</sup>. Sin embargo, es obvio que es mejor que la obligatoriedad vaya acompañada de los incentivos naturales a proveer el servicio, que el caso contrario, tal como lo demuestran los casos antes expuestos referidos a las interconexiones obligatorias entre concesionarios de telefonía.

---

<sup>68</sup>Artículo 24 B de la Ley 18.168

Por último, podemos cuestionar la razonabilidad de dejar este duopolio en un régimen de libertad tarifaria permanente, especialmente si consideramos que uno de los favorecidos con concesión es CTC. Es claro que una situación de libertad tarifaria es ideal para acelerar el proceso de introducción y desarrollo de este nuevo servicio, y así lo demuestra el gran interés de la mayoría de las empresas nacionales y consorcios extranjeros por obtener las concesiones disponibles. Por lo tanto, es atendible que en una primera etapa se levanten este tipo de restricciones sobre los precios. Pero en un mediano plazo la situación debería cambiar, pues no hay razones de peso para diferenciar la situación de este servicio respecto a la de otros en las telecomunicaciones, más aún si consideramos que la introducción de nuevas tecnologías en telefonía celular puede convertir el servicio en un sustituto económicamente eficiente de los servicios básicos.

Sin embargo, tampoco es razonable un cambio en las reglas del juego actuales, una vez que las empresas ya han entrado al negocio. Existen activos hundidos que se invirtieron pensando en un mercado con libertad tarifaria, los que pueden perderse si se modifican las condiciones de tarificación. Una mejor solución es poner un plazo a la situación actual, a cuyo término, los servicios de telefonía móvil debieran entrar en un régimen común con los demás servicios públicos de telecomunicaciones. Es decir, con tarifas libres, siempre y cuando la Comisión Antimonopolios determine que las condiciones de mercado son las adecuadas para que prevalezca este régimen tarifario, en caso contrario se puede proceder a fijar las tarifas.

En resumen, existen algunos aspectos del marco institucional en el que se desarrolla la telefonía celular que deben ser revisados. En primer lugar, el mecanismo de otorgamiento de las concesiones debe solucionar de mejor forma el problema que se presenta cuando hay intereses simultáneos sobre un número limitado de permisos. Se debe ampliar lo que se entiende por este concepto de interés simultáneo, pues hay que reconocer que muchas veces las concesiones representan un bien económico escaso y por lo tanto de alto valor, y no es posible que este bien se distribuya de acuerdo al orden de llegada. Mejor sería que se licitara públicamente la concesión en casos como el descrito, incorporando restricciones para evitar una monopolización del sector<sup>69</sup>. En segundo lugar, se deben revisar más cuidadosamente los aspectos relativos a la integración vertical de CTC hacia el mercado de telefonía móvil, tema que se ve con mayor profundidad en la siguiente sección a propósito de los servicios complementarios. Y por último, merece revisarse la duración en el tiempo del régimen de libertad tarifaria incondicional para estos servicios, pues no parecen existir argumentos apropiados para diferenciarlos de otros servicios públicos de telecomunicaciones.

---

<sup>69</sup>En una licitación libre siempre podría ganar la empresa dominante en telefonía local, por cuanto para esta empresa es más fácil lograr disciplinar el duopolio, y por lo tanto sus rentas son mayores.

#### 4. Recomendaciones

Claramente el sector telefónico no presenta en la actualidad una estructuración competitiva, y, al parecer, si los hechos siguen su curso natural tampoco existen perspectivas futuras sobre un cambio en esta situación. La Comisión Preventiva Central reconoce que la situación en los servicios de telefonía no es precisamente la competitiva: "...la inmensa mayoría de los usuarios no tiene ningún poder o posibilidad de negociación, no quedándole más alternativa que aceptar la proposición (de tarifas) de aquella o prescindir del servicio telefónico..."<sup>70</sup>. En estas circunstancias, tal como vimos en el capítulo anterior, puede ser conveniente intervenir el libre accionar de los mercados, con el objetivo de acercar su estructuración a nuestro ideal de competencia, o, por lo menos, para minimizar los efectos de ineficiencia derivados de la situación monopólica, cuando ella sea inamovible. Nuestro propósito en esta parte del trabajo es explorar algunas líneas básicas sobre las cuales se podría realizar esta regulación.

La legislación actual contempla esta realidad monopólica y ha provisto dos mecanismos básicos para enfrentarla. La fijación de tarifas máximas, que aparece expresamente en el artículo 29 de la Ley del sector, y la normativa general de defensa de la libre competencia, el D.L. 211, operando a través de las Comisiones Antimonopolios. Nuestro punto de partida debe ser el análisis de estos mecanismos en cuanto al logro de los objetivos de intervención recién descritos.

Los artículos 29° y 30° de la Ley General de Telecomunicaciones se refieren a la fijación de tarifas para los servicios públicos de telefonía local y larga distancia, excluida la telefonía móvil. Para esto se establece que la Comisión Resolutiva puede determinar que las condiciones de competencia en el mercado no son las suficientes para dejar a los proveedores en libertad de fijar sus propias tarifas, en cuyo caso los Ministerios de Transporte y Telecomunicaciones y de Economía proceden a fijar las condiciones tarifarias en cuanto a su estructura, nivel y mecanismos de indexación. Estas condiciones se fijan por cinco años, pero se incorporan mecanismos de ajuste que permitan adecuar las tarifas a los cambios ocurridos en el precio de los insumos básicos. La tarificación sigue como principio una regla de costos marginales o incrementales de largo plazo, pero siempre restringida por el logro del autofinanciamiento de los concesionarios afectos a ella<sup>71</sup>. Los estudios necesarios para construir en forma precisa la estructura tarifaria son realizados por los mismos concesionarios regulados, previa aprobación por la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

---

<sup>70</sup> Dictamen 371 de la Comisión Preventiva Central, 21 de Diciembre de 1982.

<sup>71</sup> Es necesario incorporar explícitamente ésta restricción debido a la posible presencia de economías de escala en los servicios tarificados.

Se pueden formular diversas críticas a este mecanismo de regulación. Muchas de ellas atacan la forma precisa en que se lleva a cabo la determinación de las tarifas máximas sobre los diferentes servicios. ¿Es muy largo un período de cinco años para la estructura tarifaria en un sector tan dinámico como el de las telecomunicaciones?, ¿dispone la Subsecretaría de los recursos humanos y económicos para evaluar los estudios realizados por el concesionario?, ¿qué sentido tiene la tarificación marginal para servicios cuyos costos conjuntos son muy importantes?, y así se pueden seguir enumerando otras interrogantes de la misma naturaleza. Sin embargo, más allá de estos cuestionamientos sobre el sistema específico que hoy se implementa, podemos abordar un aspecto más fundamental: ¿qué problemas de competencia podemos esperar que resuelva la tarificación, y cuáles no?. Podemos partir del escenario más favorable para la tarificación, en el cual las tarifas fijadas identifican correctamente los costos marginales, y los mecanismos de reajustabilidad son lo suficientemente ricos como para capturar la dinámica de los costos por cambios en precio de insumos, como de la tecnología.

Con o sin tarificación la empresa siempre es la única en el mercado y, por lo tanto, no recibe sobre la toma de sus decisiones las presiones propias de la competencia. La empresa pierde control sobre una de ellas, el precio de venta sobre los servicios regulados, pero permanece con el control de otras que pueden tener, en conjunto, una importancia mayor que la decisión sobre el precio.

Refiriéndonos en particular a los servicios de telefonía, podemos identificar entre las decisiones que permanecen bajo el control de la empresa aspectos como: la calidad del servicio, el tiempo que demora en establecerse la comunicación, la rapidez con que se expanden las redes de la empresa hacia nuevas zonas, las demoras para conseguir suscripción telefónica, la incorporación de servicios complementarios, y otros más. Por lo tanto, en un escenario ideal, la tarificación puede reemplazar sólo parcialmente a la competencia, en lo relativo al precio, pero las demás características aún quedan bajo control de la empresa. En un terreno práctico, reconociendo las limitaciones de la fijación de tarifas, la capacidad de imitar los resultados de competencia es aún menor.

Nuestra conclusión es que el control tarifario no es un instrumento suficiente para supervigilar el desempeño de los mercados telefónicos, tanto por los defectos propios del sistema, como por aquellos problemas que no ataca este instrumento. Aunque esta conclusión no debiera causarnos mayor sorpresa, en varios de los casos monopólicos relativos al sector de las telecomunicaciones se ha presentado como argumento de defensa el hecho de que los servicios se encuentren sujetos a regulación de precios.

Es difícil realizar una evaluación precisa sobre la significación de estos aspectos distintos al precio en el desarrollo de la telefonía, en el caso chileno. Es cierto que en el pasado han existido deficiencias en esta materia, pero ellas no pueden ser atribuidas única y exclusivamente a la ausencia de presiones competitivas. De igual importancia era la carencia de recursos de inversión para CTC.

Refiriéndonos específicamente a los contratos de CTC con otras empresas del sector de telecomunicaciones, ella controla, al menos parcialmente, con quién negocia y bajo qué condiciones. Esto le entrega otro conjunto de posibilidades para realizar maniobras monopólicas, que deben ser controladas a través de los mecanismos previstos en el D.L. 211.

El resto de los problemas derivados de la situación monopólica quedan bajo la responsabilidad de las Comisiones Antimonopólicas, y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. ¿Cuáles son las posibilidades de estos organismos para cumplir efectivamente las tareas encomendadas?. Para darnos cuenta de las limitaciones propias de este tipo de regulación podemos citar los razonamientos de la resolución de separación de la empresa ATT en Estados Unidos: "...parece improbable que pudiera, realísticamente, redactarse un fallo que fuese lo suficientemente detallado para impedir actividades anticompetitivas específicas, y al mismo tiempo lo suficientemente amplio para evitar las diversas clases de conducta que ATT pudiera emplear a futuro..."<sup>72</sup>. Esta evidencia nos indica que los incentivos y la capacidad para realizar estas maniobras difícilmente pueden ser restringidos por la acción regulatoria directa. Cerrado un camino particular, existen nuevas rutas alternativas que permiten llevar a cabo lo mismo. Una solución adecuada requiere atacar el problema de raíz, la falta de competencia y los incentivos para realizar estas prácticas.

Las dos secciones anteriores nos han mostrado las dificultades para que naturalmente surja la competencia en el mercado telefónico. No parece existir espacio para una competencia directa debido a la presencia de características de monopolio natural en el servicio para cada área geográfica ni para la disputa ante la existencia de importantes costos hundidos en la actividad, por lo que nos queda poner nuestras esperanzas en la competencia por comparación.

Como desarrollamos antes, los problemas de interconexión dificultan la aparición de nuevas compañías que intenten cubrir mercados de interés para CTC, y por otro lado la posición actual de la empresa cubre casi la totalidad del país, siendo las únicas excepciones importantes la X y la XI región. Se requieren acciones específicas para promover y desarrollar una competencia comparativa y al parecer su implementación debe pasar por algún tipo de solución similar a la de Estados Unidos: dividir a la CTC en diferentes empresas independientes que se especialicen en la atención de zonas geográficas separadas.

La separación de la empresa es una medida que acarrea ventajas y desventajas que deben ser consideradas en conjunto para poder evaluar la conveniencia de adoptarla. Los beneficios se asocian en algún grado a una mayor competencia, y por otro lado a mejoras en el mecanismo de regulación. Los costos provienen de la posible pérdida de economías de escala en una dimensión de amplitud de la zona geográfica de atención.

---

<sup>72</sup>Resolución del Tribunal Federal de Primera Instancia del Distrito Federal de Columbia, Juez Harold H. Green, 11 de Agosto de 1982.

Podemos considerar como efectos de competencia, las instancias de rivalidad que se introducen entre las empresas que actúan en diferentes regiones. Las tarifas entre regiones no pueden diferir largamente, pues de ser así se produce un efecto de reversión del tráfico en favor de la compañía con menores precios. Por otro lado, la tarea para las empresas que proveen servicios complementarios también puede facilitarse, pues su acceso a las redes nacionales de telefonía ya no tiene que ser contratado con una sola gran empresa, sino que con varias que solamente dominan en sectores parciales de la red. Esta mayor dispersión en el número de proveedores de este insumo básico, se traduce en una disminución en los riesgos que enfrenta la empresa que realiza estos servicios complementarios a una escala nacional, lo que facilita su entrada al sector.

Desde el punto de vista de la regulación puede ser más fácil de controlar y regular a diferentes empresas de un tamaño medio, que a una gran empresa que domina todo el mercado. Si reconocemos que existen restricciones de orden práctico para realizar esta regulación, sin duda que éstas disminuyen en la medida que se desconcentran las actividades de la telefonía, con lo que la regulación encuentra menos obstáculos para lograr sus objetivos de eficiencia.

Además, y muy importante, una mayor cantidad de estudios provenientes de empresas independientes puede contribuir a revelar de mejor forma los costos y la tecnología que enfrentan las empresas en el sector. Las estructuras tarifarias de empresas que se consideren relativamente similares no pueden diferir por mucho, pues tanto la Subsecretaría de Telecomunicaciones, como el público en general llevarán un control de estas diferencias. Obviamente existen posibilidades en que las compañías se pongan de acuerdo antes de presentar sus tarifas, pero en la medida que enfrenten condiciones diferenciadas de demanda esto es menos probable. Esta posibilidad de comparación sobre la estructura tarifaria, sobre los servicios que incorpora cada una de las empresas, y sobre otras características de la operación de la compañía, facilita de una manera indirecta la labor regulatoria y de control sobre las empresas, lo que contribuye a perfeccionar los mecanismos actualmente existentes.

Por último, debemos considerar que también puede producirse una menor explotación de las economías de escala disponibles tras la separación de una gran empresa en empresas regionales. Sin embargo, hoy existen compañías independientes que operan en diferentes regiones respecto a CTC sin que se visualicen notorias pérdidas, y la misma CTC ha planteado realizar una división de sus operaciones en diferentes zonas geográficas, lo que nos lleva a pensar de que no se debe sobredimensionar este factor. En todo caso, es necesario conocer más precisamente esta posibilidad de economías de escala en una dimensión de amplitud geográfica, antes de adoptar alguna decisión.

Reconociendo que la competencia será muy imperfecta se puede tratar de minimizar sus efectos, impidiendo que el dominio en el área local se transforme en barrera a la entrada sobre otras actividades complementarias, como las tareas de carrier de larga distancia, servicios de información, etc. La principal tarea es asegurar que los servicios de telefonía adopten una estructura de "arquitectura abierta" (Open Network Architecture). El objetivo es

permitir un acceso adecuado, expedito e indiscriminado a las redes, para toda empresa que así lo requiera para prestar sus servicios. Sin embargo, la experiencia enseña que ésta no es una meta fácil de implementar efectivamente cuando la empresa que domina en las redes locales tiene intereses en el negocio de la empresa que le solicita acceso.

En el caso de EE.UU., la ATT impidió la entrada de nuevos competidores en los servicios de carrier o portador de larga distancia, y en los equipos telefónicos, a través del cuello de botella que significaba su control sobre las redes locales: "...fue el hecho de ser dueña y tener el control de las Compañías Operadoras Locales.... el que permitió a ATT impedir a sus competidores ofrecer los servicios de FX (Foreign Exchange) y CCSA (Common Control Switching Arrangement)"<sup>73</sup>. También existen ejemplos para nuestro país. En los servicios de telecomunicaciones internacionales, la Comisión Antimonopolios vetó el acceso de ENTEL al mercado final basada en este tipo de consideraciones<sup>74</sup>: "está acreditado en autos... la efectividad de las denuncias de Chile-Pac de que se le ha negado el acceso a los canales y circuitos de telecomunicaciones ...en términos que llevan a esta Comisión al convencimiento de que sus negativas han obedecido, precisamente, a razones de competencia"<sup>75</sup>. Y los mismos temores se expresan en otras denuncias y fallos respecto a la acción de Entel en el mercado final. En el área de telefonía, ya hemos visto en la sección anterior lo que ha sucedido cada vez que una empresa ha invadido mercados telefónicos antes cautivos de CTC, pero aún está por verse lo que suceda para los mercados de servicios complementarios.

Por lo tanto, existen antecedentes para temer problemas en la implementación de los objetivos de acceso expedito e indiscriminado a las redes. Bajo estas consideraciones puede ser conveniente restringir el acceso de las empresas telefónicas locales a estos negocios complementarios, mientras mantengan un control absoluto sobre las redes de telefonía local o no exista mucha mayor certidumbre respecto a una implementación efectiva del principio de "arquitectura abierta". No tomar esta medida puede generar una monopolización de estos mercados complementarios, con efectos negativos sobre las empresas que hoy participan en estos sectores y especialmente con perjuicios para los usuarios de estos servicios.

Los costos de esta solución no pueden ser obviados. Se pierde el concurso de las empresas telefónicas en mercados muy relacionados con sus actividades, para los cuales ellas pueden contar con ventajas tecnológicas de operar directamente. Esto se puede traducir en una ineficiente multiplicación de intermediarios, que sólo replican las tareas que podría asumir, con menores costos directos y transaccionales la misma empresa telefónica. Los mayores costos de

---

<sup>73</sup>Resolución del Tribunal Federal de Primera Instancia del Distrito Federal de Columbia, Juez Harold H. Green, 11 de Agosto de 1982.

<sup>74</sup> Este fallo fue posteriormente revocado por la Corte Suprema, motivado en la inconstitucionalidad del mismo, pero sin desestimar sus razonamientos

<sup>75</sup>Resolución N° 292, Septiembre de 1988.

restringir la entrada de las telefónicas en actividades relacionadas surgen para los servicios complementarios. La tendencia tecnológica en las telecomunicaciones apunta a la generación de redes telefónicas de servicio integral, a través de las cuales se puedan realizar múltiples y diversos servicios gracias a la digitalización. Por lo tanto, quien opere el servicio telefónico contará con ventajas naturales para operar en estos servicios. No permitir explotar estas ventajas puede ser un error en cuanto a los objetivos de eficiencia, que incluso pueden superar los riesgos de monopolización del mercado. En parte debido a este tipo de consideraciones, la clara delimitación inicial de funciones para las compañías telefónicas norteamericanas ha ido cediendo a través del tiempo. Las empresas han logrado entrar a servicios complementarios de informática, y a otros servicios de valor agregado, lo que les ha permitido distribuir los costos conjuntos asociados a la operación de las redes en un número mayor de servicios, y a través de esto se ha logrado disminuir las presiones a alzas en precios que surgieron inicialmente para los servicios básicos de telefonía local.

El balance entre ambos aspectos, ventajas tecnológicas de la integración vertical y riesgos de una monopolización, no es absolutamente claro para estos servicios de valor agregado. Pero, al parecer, existen indicios sobre la inconveniencia de cerrar la entrada de las empresas telefónicas locales en estos mercados. Es necesario por tanto, volver a insistir en aquellas medidas que logren disminuir las probabilidades de monopolización, y así evitar el dilema que plantea la elección entre cerrar la entrada e incurrir en costos de eficiencia, o abrir la entrada, y enfrentar una monopolización.

Primero se debe poner un gran énfasis en el logro efectivo de una estructura de "arquitectura abierta". No basta que en la ley aparezca reflejado este objetivo, es necesario implementarlo con un firme propósito a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Es necesario reglamentar clara y específicamente los contratos de acceso a las redes, para evitar que los impedimentos o discriminaciones que se pueden realizar a través de ellas, se transformen en una fuente de barreras a la entrada. Además debemos volver a insistir en aquellas medidas que apuntan hacia una desconcentración del mercado de telefonía local, ya que esto facilita la entrada de empresas independientes hacia los mercados de servicios complementarios.

Es necesario que también consideremos los aspectos relativos a la entrada hacia los servicios intermedios de larga distancia<sup>76</sup>. Podemos considerar dos escenarios para analizar esta posibilidad. El primero contempla una situación para la telefonía local similar a la actual, con una única empresa CTC que domina casi sin contrapesos la provisión de servicios de telefonía local, y el segundo, contempla una situación desconcentrada para este último mercado.

---

<sup>76</sup>Esto se discutió en la primera parte de este capítulo en forma independiente, por lo que es necesario vincularlo ahora con la situación que exista en el mercado de redes locales de telefonía.

Si las cosas siguen su curso natural podemos preguntarnos por la conveniencia de permitir entrar a CTC en el mercado de larga distancia. Actualmente este mercado es provisto casi exclusivamente por ENTEL, herencia de la antigua estructura de organización del mercado; en estas circunstancias la entrada de CTC podría interpretarse como un indicio de mayor competencia. Sin embargo, a nuestro parecer, la situación puede llegar a ser precisamente la contraria. La empresa CTC representa alrededor del 85% de los contratos de ventas realizados por ENTEL, por lo que este grado de dependencia<sup>77</sup> hace muy improbable que ambas empresas entren a competir en un escenario de largo plazo, y al contrario, es más natural que ambas empresas se coludan, o que incluso CTC absorba a ENTEL. Además en un escenario en que CTC participa simultáneamente en los mercados locales y de larga distancia, difícilmente surgirán nuevos interesados en entrar al mercado. Nadie se arriesgaría a competir en larga distancia con CTC, sabiendo que al mismo tiempo depende de la empresa para llegar a las redes locales.

Por lo tanto, el resultado final sería una situación semejante a la que se ha observado por años en el sector, con el agravante de que las nuevas posibilidades de competencia que surgen de alternativas como Panamsat y otras, no se llevarían a cabo. Es decir, la competencia para la actividad disminuirá, en lugar de aumentar. En virtud de estas consideraciones sería conveniente no permitir acceso de CTC a estos servicios, mientras se mantenga el grado actual de concentración del mercado de telefonía<sup>78</sup>.

Contra estas desventajas de permitir la integración vertical de CTC hacia el mercado de servicios intermedios, se deben colocar las ventajas que puede acarrear, gracias a mayores eficiencias tecnológicas y transaccionales. Aún cuando las primeras pueden ser de orden menor, las segundas **no** son despreciables. En la medida que exista un alto grado de concentración de las ventas de servicios intermedios a CTC, son pocos los incentivos de empresas independientes para realizar inversiones en el sector que requieran de activos hundidos, pues a pesar de que ellas pueden ser eficientes socialmente, son muy riesgosas para quien debe realizarlas.

Para romper este dilema es necesario volver a insistir en la desconcentración del mercado telefónico, que en este caso sí puede ayudarnos mucho en la promoción de competencia. Una separación geográfica de las actividades telefónicas en empresas independientes, y no relacionadas patrimonialmente, crea un escenario más favorable para la competencia. Cada una de las empresas de telefonía cuenta con incentivos para entrar en el

---

<sup>77</sup>La política de expansión de ENTEL hacia diferentes y nuevos negocios obedece a la necesidad de aumentar el número de mercados independientes atendidos por la empresa, para así disminuir los riesgos que significa concentrar la mayor parte de sus ventas en una única empresa.

<sup>78</sup>En toda esta discusión no se ha incluido en el caso en que CTC pueda entrar al mercado de larga distancia sobre la base de un sistema de multicarrier.

mercado de servicios intermedios, y proveerse directamente de ellos. Es así como los peligros de monopolización del mercado de servicios intermedios de larga distancia por parte de las empresas que operan en telefonía local disminuyen en forma apreciable cuando reconocemos que son varias las empresas independientes interesadas en el mercado, y cada una de ellas cuenta con la capacidad de entrar en éste -en la medida que tengan tamaños comparables- sin temer la acción de otras empresas. Además se facilita la entrada y operación de terceros independientes de las compañías telefónicas como ENTEL, y otras, que ya no deben enfrentar a un único comprador, que a la vez es su rival. En esta situación no existen mayores prevenciones sobre permitir la entrada de las compañías telefónicas, por lo que no se debieran poner trabas a este tipo de integración vertical.

## VI. CONCLUSIONES

Después de haber examinado la gran diversidad de elementos que configuran al sector de las telecomunicaciones en Chile, podría decirse que los aspectos que más resaltan son los siguientes: a) a nivel del mercado de servicios intermedios internacionales via satélite existe un monopolio legal en favor de ENTEL; b) en lo que se refiere a servicios intermedios de larga distancia, hay importantes costos hundidos asociados al negocio de prestar estos servicios, lo que permite a la empresa instalada imponer barreras estratégicas a la entrada de nuevas empresas. En el escenario actual, ENTEL tiene una posición dominante, pero se visualiza a futuro una posible entrada de CTC al negocio, que no podrá ser contrarrestada por ENTEL a través de políticas de precios predatorios, ya que CTC tiene un mercado cautivo de gran volumen; c) el mercado de servicios intermedios locales es poco separable del mercado telefónico, porque la empresa que domina el mercado telefónico es también la que domina en este mercado; CTC ejerce un dominio abrumador en este mercado, que además se caracteriza por la existencia de economías de escala y de importantes costos hundidos al negocio, lo que significa una gran barrera para el establecimiento de estructuras competitivas en él; d) los mercados de servicios intermedios de telecomunicaciones se encuentran en su mayoría regulados, situación que justifica que una empresa como ENTEL haya tratado en repetidas ocasiones de evadir la regulación a través de integrarse verticalmente y de afectar la competencia en mercados de servicios finales que no estaban regulados; e) los mercados de servicios finales de telecomunicaciones, salvo el mercado telefónico, presentan características que permiten la coexistencia de varias empresas compitiendo directamente.

Las principales conclusiones y recomendaciones de este trabajo son las siguientes: a) es necesario, desde un punto de vista de eficiencia, que las comunicaciones internacionales se abran a la competencia; es decir, que se termine con la calidad de monopolio legal que actualmente ostenta ENTEL y que se permita la entrada de nuevos operadores. La remoción de este monopolio legal es fundamental para tener una organización más competitiva y eficiente del mercado, y sería consistente además con un esquema en que las empresas que ofrezcan el servicio intermedio internacional, puedan también participar directamente en los mercados de

servicios públicos internacionales. En caso de no ser viable esta solución, debe mantenerse la tarificación de los servicios intermedios internacionales e impedirse a ENTEL la entrada a los mercados de servicios finales internacionales, para evitar la monopolización de estos mercados por parte de ella misma; b) en el mercado de servicios intermedios de larga distancia, sería deseable establecer un mecanismo que controle efectivamente las prácticas de precios predatorios que está en condiciones de ejercer la empresa instalada o, eventualmente, las empresas instaladas. De adoptarse un mecanismo de este tipo, que se explicita en el trabajo, no habría mayor problema para que las empresas que operan en este mercado presten los servicios finales correspondientes; c) el control monopólico de las redes telefónicas puede causar muchos perjuicios a futuro, por la tendencia creciente que se está observando de prestar los servicios de telecomunicaciones a través del teléfono. Así, al no ser factible la concurrencia simultánea de varias empresas en un mismo mercado telefónico, por las economías de escala que se observan, y al ser difícil observar una disputa de mercados por la existencia de costos hundidos y prácticas predatorias, el único mecanismo de competencia indirecto que subsiste es el de la competencia por comparación entre distintas empresas regionales, a pesar de los problemas que esto podría acarrear por una eventual pérdida de economías de escala. En la realidad chilena esto exigiría necesariamente una división de la CTC y además el diseño de un esquema que permita un acceso adecuado, expedito e indiscriminado a las redes, para toda empresa que así lo requiera para prestar sus servicios, lo cual no es fácil cuando la empresa que domina las redes locales tiene intereses en el negocio de la que solicita acceso. Además, esto debiese darse dentro de un esquema de regulación de precios de las distintas compañías que prestan servicios telefónicos; d) hay que adoptar un criterio más nítido respecto a lo que constituye, o no, una discriminación de precios. Una forma operativa de atacar el problema se lograría estableciendo un sistema que haga recaer el peso de la prueba de cualquier rebaja o contrato especial en la empresa que da este tratamiento especial. Con esto se logra evitar, o por lo menos se infringe un costo, a la empresa que da tratamientos especiales con un mero afán discriminador, y se permiten las rebajas de precio o tratamientos especiales que responden efectivamente a condiciones de costo diferentes y que son por tanto eficientes; e) el sector de Telecomunicaciones es un sector que, por sus especiales características, va a requerir del concurso permanente de organismos reguladores, como única forma de evitar el desarrollo exitoso de conductas anticompetitivas. Ante esta realidad, es fundamental dotar a los mencionados organismos, de los recursos humanos y materiales que sean necesarios para un desempeño eficiente de su labor.

---

**REFERENCIAS**

- Alé, J. (1989); "Un Nuevo Esquema de Regulación de Monopolios Naturales". Documento de Trabajo N° 126, Centro de Estudios Públicos. Octubre.
- Blair R.D., Kaserman D.; (1983); Law and Economics of Vertical Integration and Control; New York :Academic Press.
- Encaoua, David y Koebel, Philippe (1987) "Reglementation et Déréglementation des Télécommunications Leçons Anglo-Saxonnes et Perspectives d'Évolution en France". Revue Économique, Vol,38, número 2, Mars.
- FIEL, Regulaciones y Estancamiento: El Caso Argentino, Cap. VII, Regulaciones a las Telecomunicaciones", Ediciones Manantial, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Fontaine, Ernesto R. y S. Rudolph (1986), "Metología General para estimar la Compensación Mínima de Interconexión a una Red Telefónica", Trabajo Docente N° 44, Instituto de Economía de la Pont. Universidad Católica de Chile.
- Kiss, Ferenc y Lefebvre, Bernard (1987) "Econometric Models of Telecommunications Firms: A Survey", Revue Économique, Vol. 38, número 2, Mars.
- Kreps, D y Wilson, R (1982), "Reputation and Imperfect Information" Journal Economic Theory, Vol. 27.
- L'Économie des Télécommunications, Revue Économique, Volume 38, número 2, Mars 1987, varios autores.
- Meyer, J, R, y Wilson R.W. Baughum M.A. y Burton E. y Caouette L. (1979) "The Economic of Competition in the Telecommunications Industry". Charles River Associates Incorporated (segunda edición).
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Subsecretaría de Telecomunicaciones; (1978), Política Nacional de Telecomunicaciones.
- Paredes, R. (1988) "Análisis de la Ley Antimonopolios en Chile". Documento Serie Investigación N° 87, Universidad de Chile.
- Porter M., (1980), Competitive Estrategy, cap. 14, Free Press.

Rey, P. y Tirole, J. (1986), "The Logic of Vertical Restraint". American Economic Review.

The Economist, "A Survey of Telecommunications", October, 17, 1987.

Tirole J. ; (1986) ; The Theory of Industrial Organization , cap. 5 "Vertical Control"  
(preliminary draft)

U.I.T, (1988), "Las Telecomunicaciones y la Economía Nacional"

U.I.T., (1988), "Beneficios Socioeconómicos Derivados de la Mejora de las  
Telecomunicaciones en los Países en Desarrollo"

U.I.T., (1988), "Telecomunicaciones para el Desarrollo"

Warren Boulton F., (1974), "Vertical Control with Variable Proportions" Journal of Political  
Economy, Vol. 82 pp. 783-802

Williamson O.; (1975); Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications; New  
York: The Free Press

Williamson, O; (1977); "Predatory Pricing: A Strategic and Welfare Analysis" Yale Journal,  
Vol 87.