

LIBRE COMPETENCIA Y REGULACIÓN EN EL MERCADO DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN CHILE

Claudio Agostini y Manuel Willington

Libre competencia y regulación en el mercado de la telefonía móvil en Chile

Noviembre 2020



Claudio Agostini

Ph.D. en Economía, University of Michigan. Profesor Titular Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez. Ha publicado artículos académicos en revistas especializadas en temas de Organización Industrial, Antitrust, Finanzas Públicas y Política Tributaria.



Manuel Willington

Economista de la Universidad Nacional de Córdoba, Magister y Doctorado en Economía de la University of Pennsylvania. Profesor Titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Sus principales áreas de investigación son la economía de la información, regulación y organización industrial, con énfasis en temas de libre competencia.

I. INTRODUCCIÓN

Probablemente como ningún otro sector, el de telecomunicaciones ha estado bajo el escrutinio permanente de las autoridades de libre competencia, especialmente desde la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). Entre los casos que han involucrado al sector se encuentran revisiones de fusiones, casos de abuso de poder de mercado por negativa de venta, estrangulamiento de márgenes, y otros no contenciosos que dieron lugar a recomendaciones normativas para el mercado y, en definitiva, a nuevas regulaciones. El propósito de este breve artículo es realizar un *racconto* de las decisiones del Tribunal y de la Corte Suprema que marcaron al sector y describir la evolución del mismo a partir de ciertas estadísticas fundamentales.

En 1999 Chile cambió desde un esquema en el que quien recibía una llamada móvil enfrentaba un cargo (*Receiving Party Pays*) a uno en que el costo de la llamada es pagado exclusivamente por quien llama (*Calling Party Pays*). Este cambio junto con la introducción de la modalidad de comercialización tipo prepago impulsaron un rápido crecimiento en el número de personas con teléfonos móviles y del tráfico total. La tasa de penetración de la telefonía móvil pasó así de un 6,5% en 1998 a 44% en 2003¹.

En los primeros años de la telefonía móvil el mercado estaba dominado por cuatro empresas. Las líderes en número de suscriptores eran Entel (36,7%) y Movistar (30,7%), en tanto que Smartcom y BellSouth tenían participaciones significativamente menores (14,8% y 17,8% respectivamente)². Uno de los primeros casos revisados por el TDLC fue, precisamente, la fusión entre Telefónica y BellSouth³.

La misma fue aprobada por Resolución N° 2 del año 2005 y generó un cambio relevante en la concentración de la industria, cuyo índice de Herfindahl-Hirschman subió de 2.790 a 3.920 (medido en base a número de suscriptores). Bajo los estándares de las guías de operaciones de concentración horizontal de los años

1 *Consulta de Telefónica Móviles S.A. sobre aprobación de acuerdo de eventual toma de control de Bellsouth Comunicaciones S.A.*, NC-01-2004, Resolución TDLC N° 02/2005 (2005), https://www.tdlc.cl/nuevo_tdlc/wp-content/uploads/resoluciones/Resolucion_2_2005.pdf.

2 Valores a marzo de 2004 según reporte de la Fiscalía Nacional Económica citado en Resolución 02/2005 del TDLC.

3 *Consulta de Telefónica Móviles S.A. sobre aprobación de acuerdo de eventual toma de control de Bellsouth Comunicaciones S.A.*, NC-01-2004, Resolución TDLC N° 02/2005 (2005).

2012 este mercado sería calificado como altamente concentrado y la operación habría sido sometida a un escrutinio detallado por parte de la Fiscalía Nacional Económica (FNE). La adquisición fue aprobada con condiciones por el TDLC y resulta interesante que en el análisis del Tribunal se discutieron varios aspectos de la industria que serían relevantes en los años subsiguientes y, en el caso de algunos de ellos, serían nuevamente considerados y evaluados por el Tribunal.

Un primer aspecto relevante del fallo es la definición del mercado relevante, que el Tribunal determina, en línea con lo planteado por la FNE y las empresas involucradas, que se limita a *“los servicios analógicos y digitales de telefonía móvil, prestados mediante la explotación de concesiones de uso del espectro radioeléctrico, dentro de los límites geográficos del territorio de la República de Chile”*. Es decir, el fallo excluye la telefonía fija en la definición del mercado relevante⁴.

Un segundo aspecto destacable del fallo es el reconocimiento de que la escasez de espectro radioeléctrico es una barrera a la entrada y un factor que afecta directamente los costos de operación. De acuerdo a la Resolución del Tribunal, la fusión permitiría ciertos ahorros en costos asociados a la duplicación de tareas administrativas y comerciales, pero también una utilización más eficiente del espectro radioeléctrico.

Este reconocimiento llevó a la definición de dos medidas de mitigación clave. La principal fue la obligación de la empresa fusionada de desprenderse de una porción significativa de su espectro en un plazo de un año y medio⁵. Con ella se pretendía nivelar la situación competitiva de las firmas y propender a un uso más eficiente del espectro.

La segunda medida de mitigación, relacionada con la ventaja de costos que tendría la firma fusionada, impedía que pudiera comercializar planes que discriminaran en el precio de las llamadas terminadas en la propia red vs. aquellas terminadas en otras redes (discriminación *on-net/off-net*) hasta tanto no se concretara la enajenación del espectro excedente. Sobre este tema, según se discute más abajo, el TDLC volvió años más tarde y la prohibición de discriminar *on-net/off-net* empezó a regir desde 2014 para todas las empresas.

Como un tercer aspecto relevante, el TDLC identifica el problema de los costos de cambio de los clientes asociados a la no portabilidad del número. Al respecto, el TDLC simplemente ordenó a la fusionada tener disponible un servicio para que quienes llamaran al móvil de ex clientes de Bellsouth tuvieran acceso automático a su nuevo número. Al mismo tiempo, insta a la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SubTel) a intentar reducir los costos de cambio de los usuarios de la telefonía móvil en el mercado, en particular, sugiriendo que prohíba la práctica de bloqueo de los aparatos celulares cuando el consumidor se cambia de compañía.

Adicionalmente, el TDLC recomienda a SubTel que disponga que todos los operadores móviles con asignación de espectro radioeléctrico (OMR, es decir Entel, Movistar y Smartcom/Claro) efectuaran ofertas de facilidades para que operadores móviles virtuales (OMV) –es decir, operadores sin una red propia- pudieran revender sus planes. Sobre este punto también volvió el TDLC (y la Corte Suprema) años más tarde, consolidándose la entrada de OMVs a partir de 2012.

4 Cuatro años más tarde, en 2009, con motivo de la fijación tarifaria quinquenal de la telefonía fija, el TDLC consideró que la telefonía móvil ya ejercía suficiente presión competitiva sobre la telefonía fija y, por lo tanto, flexibilizó la regulación de tarifas al público para Telefónica (*Solicitud de informe del MTT sobre régimen tarifario de servicios de telefonía fija*, NC-246-2008, Informe TDLC N° 2/2009 (2009), https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/04/idlc_0001_2009.pdf).

5 Igualmente, se definió que si algún otro operador de telefonía móvil obtenía parte del espectro cedido y quedaba con más de 60 MHz debería enajenar el excedente por sobre los 60 MHz.

Finalmente, el TDLC explicitó también en su Resolución que cualquier oferta paquetizada que incluyera servicios de telefonía local se entendería como ofrecida por la compañía de telefonía fija (CTC en ese entonces) y, por lo tanto, estaría sujeta a ciertas regulaciones que le cabían al operador dominante de telefonía local. En particular, cualquier oferta conjunta de servicios que incluyera a la telefonía fija y a la móvil no podría discriminar entre los diferentes oferentes del servicio móvil. En la práctica, esto implicó que no hubieran ofertas paquetizadas de ambos servicios⁶.

Los distintos puntos levantados por el TDLC en su resolución mencionados en los párrafos precedentes se convirtieron de alguna manera en una agenda del sector. Uno a uno, según se destaca en las siguientes subsecciones, ellos fueron abordados en diferentes procesos judiciales o regulatorios y marcaron la evolución de la industria.

II. LOS CASOS DETERMINANTES Y LAS INTERVENCIONES REGULATORIAS DESDE 2004

1. Will vs. Claro y la Prohibición de Discriminar On-net/Off-net (Instrucción General N° 2/2012)⁷

En el año 2010 “Will Comunicaciones”, operador de telefonía residencial inalámbrica, inició una demanda contra Claro, acusándola de predación. La acusación se basaba en la discriminación de precios on-net/off-net que realizaba Claro en sus planes y el hecho que los precios de las llamadas on-net tenían un precio inferior al cargo de acceso regulado.

El TDLC desestimó la demanda con dos argumentos de peso. En primer lugar, las llamadas on-net y off-net involucran el uso recursos de redes diferentes por parte de la empresa y por lo tanto la discriminación de precios no sería necesariamente contraria a la libre competencia. Segundo, respecto de la conducta predatoria, no se demostró en el proceso que el precio de las llamadas on-net fuera inferior al costo. Adicionalmente, el TDLC consideró implausible que Claro pudiera recuperar posteriormente las eventuales pérdidas incurridas durante la primera fase de predación, ya que era el tercer actor del mercado en términos de participación de mercado.

Más allá del fallo a favor de Claro, el caso gatilló por parte del TDLC el inicio de un proceso no contencioso para analizar el efecto de las políticas de discriminación de precios on-net/off-net en el mercado. El proceso concluyó con la dictación de la Instrucción General N° 2 en diciembre de 2012. El análisis de los precios de las tres principales operadoras realizado por el TDLC mostró que, en general, los diferenciales de precios en el segmento de prepago eran varias veces superiores al cargo de acceso vigente y, por lo tanto, no tenían justificación en base a costos⁸.

6 Años después, el foco de preocupación respecto a la paquetización cambió hacia el servicio de provisión de banda ancha como producto vinculante, y el TDLC estableció en la Instrucción General N°2 de 2012 restricciones al empaquetamiento de servicios.

7 *Procedimiento para la dictación de Instrucción General sobre los efectos en la libre competencia de la diferenciación de precios en los servicios públicos de telefonía “Tarifas on-net/off-net” y de las ofertas conjuntas de servicios de telecomunicaciones*, NC-386-2010, TDLC Instrucción General N° 2/2012 (2012), https://www.tdlc.cl/nuevo_tdlc/wp-content/uploads/instrucciones_generales/Instruccion_General_02_2012_Enmendado.pdf.

8 En el caso de planes de postpagos el análisis es más complejo por la existencia de tarifas marginales y tarifas medias asociadas a los minutos libres. En cualquier caso, el Tribunal mostró que los diferenciales existentes tampoco se podían justificar por el valor del cargo de acceso.

A los ojos del Tribunal, aun cuando podrían haber razones de eficiencia y/o de competencia asociadas a externalidades que justificaran los diferenciales de precios, las empresas con mayor participación de mercado podrían utilizar los diferenciales on-net/off-net para aumentar su posición de dominio y, al mismo tiempo, constituir barreras de entrada artificiales⁹.

Por estos motivos, en la Instrucción General N° 2, el TDLC determinó que hasta que ocurriera la nueva fijación tarifaria de cargos de acceso, los diferenciales on-net/off-net no podrían exceder el valor de los cargos de acceso. Luego, a partir de la entrada en vigencia en 2014 de los nuevos cargos de acceso, debía desaparecer completamente cualquier diferencial de precios.

Sin duda, más allá que la rigurosidad del análisis económico del Tribunal pueda discutirse¹⁰, la eliminación de los planes que discriminaban según el destino de la llamada fue uno de los factores clave que ayudaron al crecimiento de los OMV. Los otros dos factores que jugaron un rol importante, y se discuten a continuación, fueron la portabilidad numérica y el fallo de la Corte Suprema que obligó a los operadores tradicionales a realizar ofertas mayoristas “económicamente razonables” y no discriminatorias a los operadores móviles virtuales.

2. FNE vs. Entel, Movistar y Claro por negativa de venta – OMVs vs. Entel, Movistar y Claro por estrangulamiento de márgenes¹¹

En el año 2007 la Fiscalía Nacional Económica presentó un requerimiento en contra de los tres principales operadores de telefonía móvil, acusándolos de prácticas exclusorias. Dichas conductas consistían, por un lado, en hacer ejercicio abusivo de su derecho a oponerse a las solicitudes de concesión de los operadores virtuales y, por otro, en la negativa de venta de aquellos servicios esenciales para que los OMV pudieran prestar servicios.

En el año 2010 (Sentencia N° 104/2010) el TDLC falló a favor de las tres empresas requeridas, al considerar que las oposiciones presentadas por los operadores tradicionales eran razonables y que las demoras en las resoluciones de Subtel no eran responsabilidad de las empresas, sino que del regulador. Respecto a la negativa de venta, esta acusación fue desestimada por cuanto los operadores virtuales no tenían las concesiones necesarias para poder operar.

Desde una perspectiva más económica, es interesante destacar que los operadores tradicionales no tenían incentivos unilaterales para negar la venta. Tal como reconoce el Tribunal, a menos que actuaran coordinadamente, no habría incentivo alguno para negar la venta a los OMV, ya que un operador podría percibir beneficios en el mercados mayorista y “compartir los costos” de la mayor competencia con los demás operadores, lo cual es una estrategia más rentable.

9 Véase Claudio A. Agostini et al., “Predation and Network Based Price Discrimination in Chile”, *Telecommunications Policy* 41, N° 9 (2017), 781–91, para un análisis detallado de los diferenciales de precios de las tres principales firmas y los argumentos relacionados a eficiencia que podrían justificarlos.

10 Véase Agostini et al., “Predation and Network Based Price Discrimination in Chile”, para un análisis descriptivo de los planes de Movistar, Entel y Claro y de en qué medida los diferenciales de precios podrían explicarse por razones de eficiencia y de interacción estratégica; y Christian Rojas, “The Welfare Effects of Banning Off-Net/on-Net Price Differentials in the Mobile Sector”, *Telecommunications Policy* 39, N° 7 (2015), 590–607, para un análisis de bienestar sobre el efecto (negativo) de corto plazo que habría tenido la prohibición de discriminar.

11 *Requerimiento de la FNE contra Telefónica Móviles de Chile S.A. y otros*, C-139-2007, TDLC Sentencia N° 104/2010 (2010), <https://consultas.tdlc.cl/download/68334?inlineifpossible=true>.

Más allá de las razones legales para justificar su fallo, el TDLC consideró en su Sentencia varios aspectos del mercado que, en su opinión, hacían innecesario exigir a los OMR realizar “ofertas de facilidades y/o reventa de planes” como lo habían solicitado la FNE y otros actores. Entre los argumentos destacados estaban el hecho de que ya se había asignado espectro a VTR y Nextel, la proximidad del inicio de la portabilidad numérica y la existencia de un proyecto de ley de colocalización de antenas.

La sentencia del TDLC fue recurrida a la Corte Suprema y esta revirtió el fallo del TDLC hacia fines de 2011. En su fallo la Corte consideró probada la negativa de venta y determinó que las tres requeridas debían, en un plazo de 90 días, realizar una oferta de facilidades y/o reventa de planes sobre la base de “criterios generales, uniformes, objetivos y no discriminatorios”.

El impacto real de este fallo en la posibilidad de entrada de los OMV es debatible. Por un lado, cabe destacar que aun después de la vigencia el fallo, siguieron otros juicios ante el TDLC en el que varios OMV acusaron a los operadores tradicionales de que sus ofertas no eran económicamente razonables y no dejaban margen suficiente al OMV. Las acusaciones de estrangulamiento de márgenes se acumularon y fueron eventualmente rechazadas por el TDLC y por la Corte Suprema¹². Por otro lado, no puede soslayarse el hecho de que más de un año antes de que entrara en vigencia este fallo ya había ocurrido la entrada del OMV Virgin, posiblemente el primero relativamente exitoso.

Desde el análisis económico más académico, es difícil aislar el impacto de cada una de las medidas que favorecieron la competencia. En un período de tiempo de menos de dos años ocurrieron varios cambios regulatorios importantes que impiden identificar los efectos aislados de cada uno de ellos: la entrada en vigencia del fallo a favor de los OMV, el inicio de la portabilidad numérica móvil, la prohibición de discriminar on-net/off-net y la reducción importante en los cargos de acceso de la telefonía móvil en enero de 2014.

3. La portabilidad numérica en la telefonía móvil

La primera recomendación, en Chile, respecto a implementar la portabilidad numérica como mecanismo para aumentar la competencia en la telefonía la hizo la Comisión Resolutiva Antimonopolios en su Resolución N° 686 en mayo de 2003. Si bien el objetivo central de la resolución era determinar si correspondía o no otorgar libertad tarifaria a la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), empresa dominante en telefonía fija, en su análisis la Comisión Resolutiva mencionó distintos aspectos que reducen la competencia en el mercado y dificultan su desafiabilidad. Uno de ellos es precisamente la inexistencia de portabilidad numérica. En particular, la comisión señaló en el Considerando 3° que “los antecedentes reunidos demuestran que el mercado de la telefonía local es uno caracterizado, entre otras cosas, por economías de escala y de densidad que generan importantes barreras de entrada, las que sumadas a la existencia de costos por cambio de portador, a consecuencia de la inexistencia de la portabilidad del número telefónico, se presentan como factores que dificultan su desafiabilidad”.

La resolución determinó que no estaban dadas las condiciones de competencia para liberar las tarifas de la empresa dominante, por lo que las tarifas deberían seguir siendo reguladas. Sin embargo, adicionalmente determinó en el Considerando 10° que “se deberá proceder a la fijación de tarifas, respecto de todos los proveedores, de las facilidades para la aplicación de la portabilidad del número, cuando existan las

12 Véanse las sentencias: *Demanda de Netline Mobile S.A. contra Entel PCS Telecomunicaciones S.A. y otros*, C-271-2013, TDLC Sentencia N° 156/2017 (2017), <https://consultas.tdlc.cl/download/110219?inlineifpossible=true>; y *Demanda de Telestar Móvil S.A. contra Entel PCS Telecomunicaciones S.A. y otros*, C-289-2014, TDLC Sentencia N° 158/2017 (2017), <https://consultas.tdlc.cl/download/142781?inlineifpossible=true>.

condiciones técnicas y económicas que lo hagan viable". De esta forma, se estableció un primer paso para poder avanzar hacia la portabilidad numérica en el futuro.

Posteriormente, en su Informe N° 2 en enero de 2009, el TDLC vuelve a plantear la necesidad de implementar la portabilidad numérica con el objetivo de aumentar la competencia en el mercado. El origen del informe es una petición del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) para que el TDLC se pronuncie respecto al nivel de competencia existente en los servicios de telefonía fija que en ese momento estaban sujetos a regulación de precios, con el objeto de evaluar si existían o no condiciones para su liberalización.

De acuerdo con el Informe N° 2/2009 del TDLC en su Considerando 35°, el MTT planteó que estaban dadas las condiciones para dar libertad tarifaria y que "En cuanto a la implementación de la portabilidad numérica, necesaria para aumentar la desafiabilidad en el mercado de la telefonía local, estima en 2 años el tiempo necesario para su implementación, sin considerar el requerido para modificaciones legales". El Tribunal, por su parte, concluyó que "al ser implementada, se reducirán los costos que enfrentarían los consumidores de cambiarse a otra compañía telefónica, con lo que aumentaría la competencia en el mercado"¹³. Más específicamente, el TDLC citó la Resolución N° 686 de la Comisión Resolutiva que en 2003 exigió que se implementara la portabilidad del número cuando fuera técnica y económicamente factible y al respecto, en el mismo Considerando el TDLC "opina que al no estar implementada aún esta recomendación, corresponde prevenir que se realicen todos los esfuerzos posibles para contar con portabilidad numérica en un periodo breve, tanto en telefonía fija como en telefonía móvil, de manera que con ello se inyecte presión competitiva a todo el mercado de las telecomunicaciones".

A partir del informe del TDLC, el MTT dictó la Resolución N° 4.249 en agosto de 2009, en la cual establece los procedimientos y plazos para implementar la portabilidad numérica. Una de las primeras medidas fue incluir en los decretos tarifarios de las empresas reguladas los costos asociados a la implementación de la portabilidad.

La resolución estableció que la portabilidad se implementaría en dos fases, primero la portabilidad del número móvil y luego la portabilidad del número local. Para estos efectos se determinó que todas las concesionarias de servicios de telecomunicaciones que sean objeto de regulación deberían proveer mutuamente las prestaciones relacionadas con el proceso de portabilidad numérica, en base a los principios de reciprocidad, racionalidad, imparcialidad y no discriminación. En la práctica, esto implica que ni la empresa "Donadora" ni la empresa "Receptora" pueden discriminar, en sus tarifas a suscriptores o clientes de prepago por el hecho de que hayan o no solicitado portar su número¹⁴.

Finalmente, en mayo de 2010 fue ingresado al Congreso un proyecto de ley para crear un organismo administrador para la implementación de la portabilidad numérica, el cual fue aprobado en diciembre de 2010. La ley N° 20.471 creó un Organismo Administrador de la Portabilidad, cuyo objetivo principal es hacerse cargo de la administración de la base de datos centralizada sobre la que funciona el sistema de portabilidad numérica. La razón por la cual se optó por hacerlo centralizadamente fue una de libre competencia. Por un lado, un sistema de portabilidad numérica sustentado en una base de datos centralizada evita dificultades y costos de coordinación entre los diferentes operadores. Por otro lado, y aún más importante desde el punto de vista de la libre competencia, evita el comportamiento estratégico de las empresas, incluyendo la posibilidad de sabotaje en la portabilidad de clientes.

13 *Solicitud de informe del MTT sobre régimen tarifario de servicios de telefonía fija*, NC-246-2008, Informe TDLC N° 2/2009 (2009), C. 163.

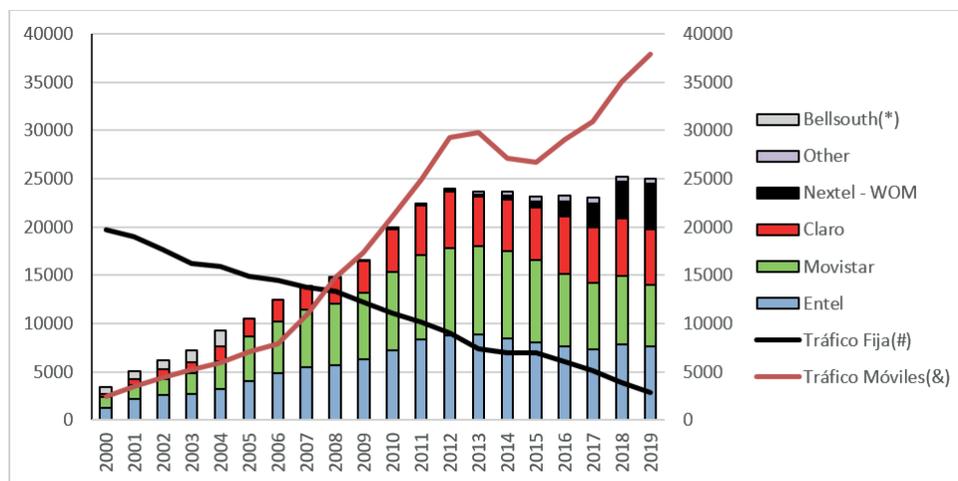
14 La resolución establece, sin embargo, que la empresa "Receptora" puede realizar un cargo único por una sola vez, al suscriptor o cliente de prepago, asociado a los costos administrativos en que se incurre por el proceso de portabilidad.

En la discusión pública algunas empresas de telefonía plantearon dudas respecto a los beneficios de la portabilidad, argumentando que sería costosa y que muy pocos consumidores la utilizarían. La evidencia, sin embargo, tal como se ilustra en la siguiente sección, es que una parte no menor y creciente -menos de 5% el primer año y llegando a 20% el 2017- de los consumidores se cambia de empresa cada año utilizando la portabilidad numérica.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN 4 FIGURAS

La importancia de la telefonía móvil es creciente en el mundo en general, pero particularmente en Chile, donde en promedio hay más de un teléfono per cápita. Como resultado, la telefonía fija ha ido cediendo terreno y su importancia actual, para clientes residenciales, se limita principalmente a su venta conjunta con otros servicios y es la principal vía a través de la cual se ofrece el acceso a Internet a los hogares. La Figura 1 da cuenta de la creciente penetración de la telefonía móvil en términos de usuarios entre los años 2000 y 2012. Al mismo tiempo, la figura refleja la dramática caída de la telefonía fija como generadora de tráfico más que compensada por el crecimiento del tráfico originado en redes móviles¹⁵.

Figura 1: Penetración de la telefonía móvil (miles de suscriptores) y Origen del tráfico de voz (miles de minutos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SubTel.

(*) Datos estimados en base a tráfico de Movistar y participación de mercado de BellSouth en 2004.

(#) Tráfico originado en redes fijas con destino red fija, móvil o larga distancia nacional.

(&) Tráfico originado en redes móviles hacia todo destino.

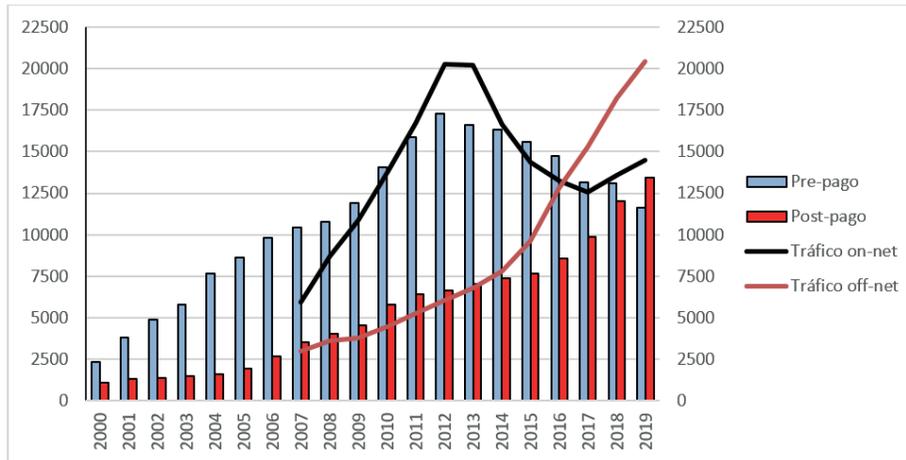
En la Figura 2 pueden observarse dos fenómenos respecto a la evolución de la telefonía móvil. El primero, que durante los primeros años el crecimiento de la penetración se dio principalmente en el segmento prepago y, en menor medida, en el de postpago. Esta tendencia se revirtió a partir del 2012, probablemente relacionado con el hecho que el tráfico de datos se iría convirtiendo en el principal driver de la demanda por planes de telefonía móvil¹⁶. El segundo, en cuanto al patrón de origen-destino de las llamadas, da cuenta de

15 En cuanto al número de líneas, la telefonía fija vio un marcado descenso en el número de líneas residenciales desde casi 2,5 millones en 2002 a 1,7 millones en 2018, en tanto que el número de líneas comerciales creció desde poco más de 800 mil en el 2000 a casi 1,3 millones en 2014, y se ha mantenido relativamente estable desde entonces.

16 Las estadísticas disponibles en SubTel indican que el tráfico de datos creció desde 53 mil Tera Bytes en junio de 2017 a casi 245 mil en abril de 2020, siendo Entel responsable del 36% del tráfico, WOM del 29%, Movistar del 21% y Claro 12%.

que claramente la brecha entre el número de minutos on-net y off-net se fue ampliando hasta el punto en que se estableció un límite máximo al diferencial de precios (desde 2013) y comenzó a disminuir una vez se prohibió completamente la discriminación (2014).

Figura 2: Suscriptores de pre-pago y post-pago (en miles) y origen-destino del tráfico de voz (miles de minutos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SubTel.

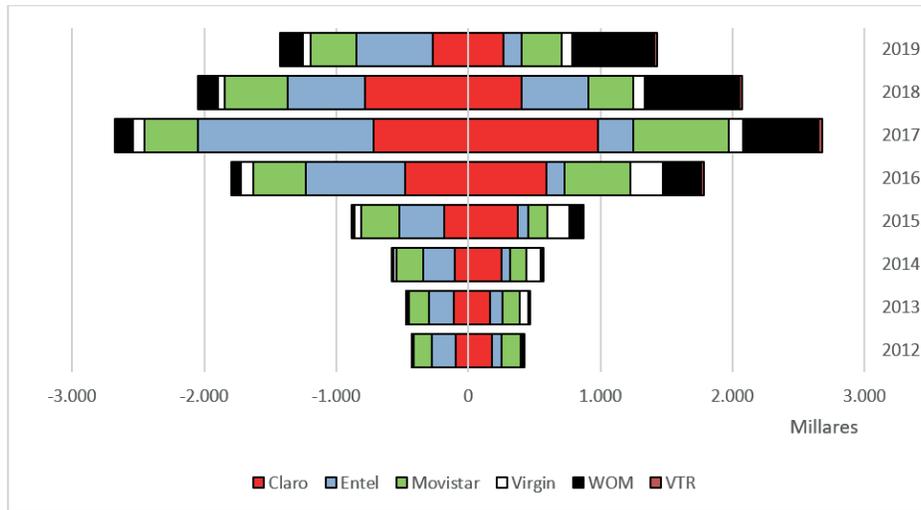
Por su parte, las figuras 3.a y 3.b muestran la evolución de la portabilidad y permiten identificar ganadores y perdedores en el proceso. La primera figura muestra los traspasos ocurridos en el segmento pre-pago, donde el número absoluto de portaciones fue creciente hasta el año 2017 para disminuir en los últimos dos años. Entre los operadores de menor tamaño, en los primeros años la principal firma receptora de clientes fue Virgin, pero a partir de 2016 claramente fue WOM la firma que más ganó en términos netos. Entre los operadores tradicionales fue Claro la firma que consistentemente ganó clientes hasta 2017, en tanto que Movistar y Entel, y especialmente esta última, fueron donantes netas en todos los años de la portabilidad.

La figura 3.b muestra que en el segmento de pos-pago la cantidad absoluta de portaciones ha crecido persistentemente. Si bien el panorama es menos evidente que en el segmento de pre-pago, de todas maneras puede identificarse a WOM como el principal receptor de clientes desde 2016 y a Entel como la firma que más participación de mercado cedió en el período.

Si bien no hay evaluaciones académicas respecto al impacto de la portabilidad en los precios de la telefonía, existe evidencia indirecta de que la competencia en el mercado aumentó, ya que las elasticidades cruzadas de demanda por telefonía móvil entre empresas aumentaron significativamente luego de que se introdujera la portabilidad numérica en el mercado¹⁷.

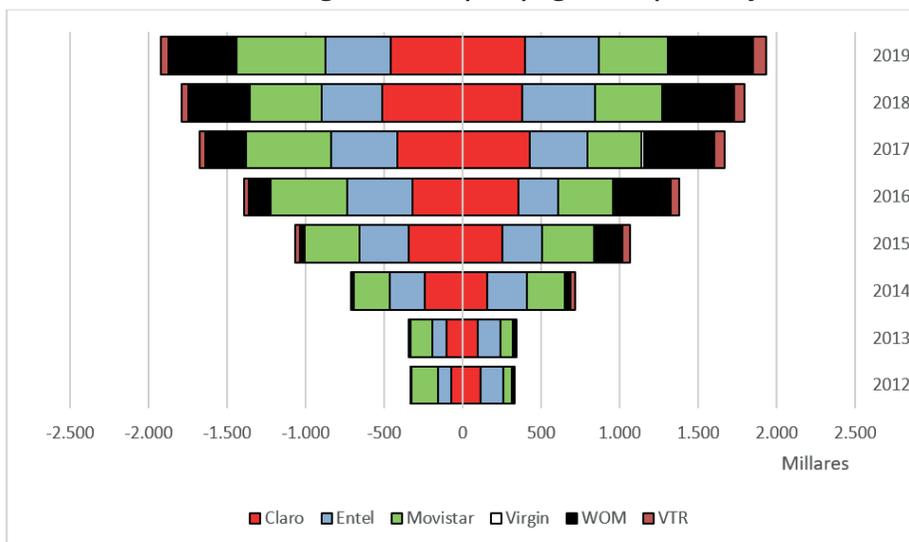
17 Francisco Sepúlveda, "Portabilidad Numérica Móvil: ¿Existe un impacto para los consumidores chilenos?", Tesis para Optar al Grado de Magister en Análisis Económico, Universidad de Chile (2015).

Figura 3a: Portabilidad en el segmento de prepago (receptados y donados, en miles)



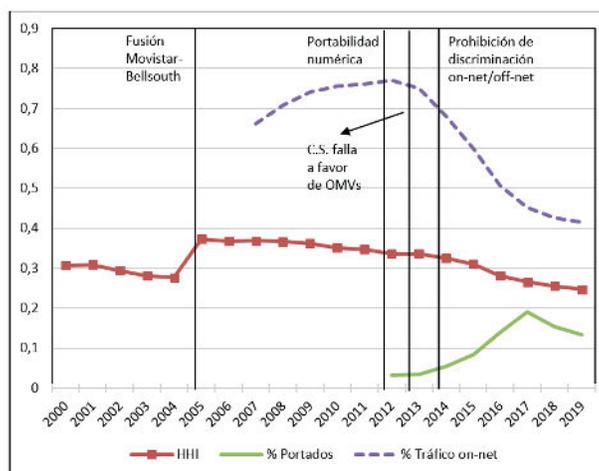
Fuente: Agostini et al. (2020) y datos de portabilidadnumérica.cl

Figura 3b: Portabilidad en el segmento de postpago (receptados y donados, en miles)



Fuente: Agostini et al. (2020) y datos de portabilidadnumérica.cl

Figura 4: Concentración del mercado (HHI), portabilidad total (% del mercado) y tráfico on-net (% del total)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SubTel.

Por último, la Figura 4 muestra la evolución de la concentración de la industria, en el contexto de las distintas regulaciones y casos descritos previamente. Si bien una alta concentración en un mercado no implica necesariamente poder de mercado, sí es una condición necesaria para que este exista y pueda ejercerse. Si se consideran los criterios utilizados por la FNE, un mercado con un índice HHI mayor a 0,25 es un mercado altamente concentrado, lo cual genera riesgos anticompetitivos¹⁸. En base a ese criterio, este mercado ha sido siempre uno altamente concentrado. El efecto de la fusión de Bellsouth con Movistar, tal como se esperaba, aumentó el grado de concentración, pero de ahí en adelante el nivel ha bajado y desde que se eliminó la discriminación on-net/off-net y aumentó el número de clientes que portan su número, el nivel ha bajado a mayor velocidad. Sin duda, más allá de que un nivel de concentración menor puede ayudar a que la competencia sea más intensa, lo relevante es considerar que las barreras a la entrada han disminuido para las empresas y los costos de cambio se han reducido para los consumidores.

IV. REFLEXIONES FINALES

Como toda industria en donde existen importantes economías de escala, alcance y densidad en alguno de sus segmentos, esta industria ha sido regulada desde sus inicios. Sin embargo, el avance de nuevas tecnologías y el fenómeno conocido como convergencia de las telecomunicaciones ha llevado a importantes políticas desreguladoras en el sector y a una creciente importancia de las medidas que apuntan a la promoción de la competencia.

En esta dirección de generar mayor competencia y facilitar la entrada de nuevos competidores apuntaron la decisión regulatoria de promover la portabilidad numérica, la decisión del Tribunal de prohibir la discriminación on-net/off-net y la de la Corte Suprema de exigir a los operadores tradicionales realizar ofertas mayoristas a los operadores virtuales.

Un aspecto relevante a considerar, en especial respecto a casos que podrían llegar ante el TDLC más adelante, es la posición de priorizar la competencia como un bien jurídico en sí mismo más allá de otras potenciales consideraciones de eficiencia en el funcionamiento de un mercado y la asignación de recursos en la economía. Esa fue la posición del TDLC al prohibir la discriminación entre tarifas on-net y off-net, una posición que no es la estándar en el análisis de libre competencia. Por el contrario, el razonamiento general es considerar explícitamente y evaluar, cuando existe, el *trade-off* entre el riesgo de efectos anticompetitivos y las ganancias de eficiencia. De acuerdo al resultado de esa evaluación se decide prohibir o no una conducta específica. La pregunta entonces es si la posición que adoptó el TDLC en este caso es un precedente para futuros casos o no, ya que si pasa a constituir un nuevo estándar sobre el cual se evalúan distintas prácticas en el mercado de las telecomunicaciones, se corre el riesgo de afectar ganancias importantes de eficiencia en el funcionamiento de los mercados.

En el futuro próximo, se plantea como desafío la licitación del espectro radioeléctrico y el despliegue de la tecnología 5G. Al respecto, y en la misma línea de fomentar la competencia e incluso la entrada de un nuevo operador, la reciente Resolución N° 59/2019¹⁹ del TDLC establece los límites de espectro de cada operador. Para estos efectos, establece límites porcentuales y específicos para diferentes tramos del espectro, bajo la lógica que diferentes tramos del espectro sirven para la provisión de servicios diferentes y por ello el

18 FNE, Guía para el Análisis de Operaciones de Operaciones de Concentración (Octubre 2012).

19 Consulta de Iberoamericana Radio Chile S.A. y otros sobre la participación en concursos públicos para la renovación de ciertas concesiones de radiodifusión cuyos plazos expiran el año 2020, NC-452-19, TDLC Resolución N° 56/2019, https://www.tdlc.cl/nuevo_tdlc/wp-content/uploads/resoluciones/Resoluci%C3%B3n_56-2019.pdf.

límite absoluto carecería de sentido²⁰. Los límites definidos buscan, en definitiva, que la disponibilidad de espectro permita la consolidación de un cuarto operador con redes en los servicios de telefonía y, a la vez, que también al menos cuatro operadores puedan competir en la provisión de servicios asociados al 5G.

La resolución del TDLC fue ratificada por la Corte Suprema en julio de 2020, que en su fallo establece condiciones adicionales para que se mantenga la competencia y se facilite la entrada. En particular, la sentencia establece que los operadores incumbentes que tienen una red de cobertura nacional deben entregar el servicio de *roaming* en todas las bandas para las empresas entrantes y además deben mantener una oferta de planes para OMV que les permita ofrecer todos los servicios a público.

Con la sentencia de la Corte Suprema se despejó definitivamente la licitación del espectro radioeléctrico y en agosto de 2020 se inició -con la publicación de bases- la licitación del espectro por parte de la SubTel. Se consideran licitaciones separadas pero simultáneas para el espectro en cada una de las cuatro bandas a licitar (700 MHz, AWS, 3.5 GHz y 26 GHz.), por un total de 1.800 MHz de espectro radioeléctrico. El objetivo principal es permitir el despliegue de la tecnología 5G en Chile, pero se agregó como un segundo objetivo el disminuir la brecha digital a lo largo del país, para la cual se incluyó como exigencia la obligación de conectar a 366 localidades a lo largo de Chile con la tecnología 4G en la banda de 700 MHz. Esta última exigencia se plantea como una contraprestación, por lo cual no hay ningún subsidio asociado y una de las preguntas relevantes es precisamente sobre sus efectos en el grado de competencia de la licitación y en los precios que tenga posteriormente el servicio 5G.

V. REFERENCIAS

Agostini, Claudio A., Manuel Willington, Raúl Lazcano y Eduardo Saavedra. "Predation and Network Based Price Discrimination in Chile". *Telecommunications Policy* 41, N° 9 (2017): 781–91.

Agostini, Claudio A., Manuel Willington y Eduardo Saavedra. "The Ban of Off-Net/On-Net Price Discrimination in Chile". *Journal of Competition Law & Economics*, nhaa025 (2020), <https://doi.org/10.1093/joclec/nhaa025>.

Rojas, Christian. "The Welfare Effects of Banning Off-Net/on-Net Price Differentials in the Mobile Sector". *Telecommunications Policy* 39, N° 7 (2015): 590–607, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2015.06.001>.

Sepúlveda, Francisco. "Portabilidad Numérica Móvil: ¿Existe un impacto para los consumidores chilenos?". Tesis para Optar al Grado de Magister en Análisis Económico, Universidad de Chile (2015).

²⁰ Más aun, el que los límites sean fijados en términos porcentuales hace que el esquema sea más flexible y no necesite revisarse cada vez de asigna un nuevo tramo de espectro para servicios asociados a la telefonía móvil.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Claudio Agostini y Manuel Willington, "Libre competencia y regulación en el mercado de la telefonía móvil en Chile", *Investigaciones CeCo* (noviembre, 2020), <http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile