



Jorge Tarziján

Situación Competitiva de la Telefonía Local en las Regiones X y XI

En el año 2009, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile (TDLC) debía determinar si se daban o no las condiciones para establecer que Telsur era una empresa dominante en la provisión de telefonía fija¹ en las regiones X² y XI del país, para a partir de allí decidir si correspondía o no la fijación de tarifas máximas a cobrar a los consumidores por este servicio. En los últimos decretos tarifarios de los años 1999 y 2004, Telsur había sido considerada como dominante en esa zona y, por lo tanto, estaba sujeta a fijación tarifaria. Ahora correspondía la fijación tarifaria del año 2009, por lo que el TDLC debía volver a evaluar la situación de la empresa.

Regulación de la Telefonía Local en Chile

La regulación en Chile establecía que el gobierno debía fijar las tarifas máximas a cobrar por una empresa de telefonía local en una cierta área tarifaria (generalmente, asociada a una cierta zona geográfica), en la medida que esa compañía tuviese una posición de dominancia en ese servicio en dicha área. La idea detrás de ello era que la posición de dominancia le daría a la empresa un poder de mercado tal que le permitiría “abusar” de los consumidores.

Desde 1988 el esquema de regulación que se utilizaba en el sector de telefonía fija en Chile era el de empresa modelo. La regulación por empresa modelo buscaba que las tarifas que cobraban las compañías sujetas a regulación fueran las que cobraría una empresa modelo o eficiente en un mercado que operara competitivamente por la inexistencia de barreras a la entrada. De esta manera, la compañía real obtendría una rentabilidad “normal” a través del tiempo sólo si imitaba perfectamente el

¹ La telefonía fija era equivalente a la telefonía local.

² En este caso nos referimos a las regiones de Los Lagos y de Los Ríos como la X región.

comportamiento de la empresa modelo; los costos de cualquier ineficiencia no podrían ser traspasados a la tarifa y deberían ser asumidos por los dueños de la empresa. Así, se perseguía incentivar la búsqueda de eficiencia por parte de la empresa sujeta a regulación a través de asegurarle su autofinanciamiento, junto con una remuneración “justa” al capital invertido, sólo en la medida que la compañía real se asemejara a la eficiente.

El que los costos de una empresa eficiente (incluidos los de tecnología) pudiesen cambiar en cada período que correspondía fijar tarifas era ciertamente un riesgo para los inversionistas de la compañía real, sobre todo en la medida que ésta no pudiese adaptar con “facilidad” sus recursos productivos por la realización de inversiones que, una vez hechas, tuviesen algún grado de irreversibilidad. Sin embargo, parte del riesgo en que incurrieran los inversionistas de la empresa sujeta a fijación tarifaria (al menos su riesgo sistemático) estaba, de alguna manera, considerado en las tarifas, a través del costo de capital asociado a las inversiones de la empresa. Así, los inversionistas tomaban sus decisiones de inversión analizando si este costo de capital era suficiente o no para compensar los riesgos de la empresa real, entre los que se encontraban el riesgo de que la empresa modelo o eficiente se alejase de la compañía real por cambios tecnológicos

Otro elemento relevante que consideraba la regulación por empresa eficiente en el sector de telecomunicaciones en Chile, estaba relacionado con el tamaño de la compañía eficiente a considerar para efectos de la determinación de su costo y tecnología, y su relación con la demanda proyectada de la empresa. Al respecto, la ley señalaba que el costo total relevante de largo plazo, para efectos de la fijación de tarifas, se calcularía para el tamaño de la empresa que resultara de considerar el volumen promedio de prestación de los distintos servicios durante el período de cinco años de vigencia de las tarifas. Lo anterior implicaba que la proyección de demanda se realizaría en función de la empresa real y que, por lo tanto, el tamaño de la compañía a ser modelada correspondía al tamaño real de la empresa a la que se le fijaban las tarifas.

En el concepto de empresa eficiente, también era importante el análisis de los costos conjuntos. Así, de acuerdo a la ley, los costos se determinarían en función de una empresa eficiente que ofreciera sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria. Sin embargo, si por razones de indivisibilidad ésta permitiere también satisfacer, total o parcialmente, demandas previstas de servicios no regulados, se debería considerar sólo una fracción de los costos para efectos del cálculo de las tarifas, la que se determinaría en concordancia con la proporción en que fueran utilizados los activos del proyecto por los servicios regulados y no regulados.

En cuanto al proceso regulatorio en la telefonía fija propiamente tal, éste seguía el siguiente orden: una vez que se determinaban los servicios y empresas afectas a regulación, la Subsecretaría de Telecomunicaciones del gobierno emitía las bases técnico económicas que servirían de base para la fijación de las tarifas de cada compañía. Con estas bases, la empresa regulada realizaba su estudio tarifario, al que luego el regulador le hacía observaciones. Se comenzaba proyectando la demanda por cada uno de los servicios regulados en cada área tarifaria para los siguientes 5

años. Una vez proyectada la demanda, se diseñaba una empresa eficiente que incurriera en los costos indispensables para prestar únicamente los servicios regulados y que partiera desde cero. Si había un proyecto de expansión se calculaban sus costos incrementales de desarrollo, los ingresos necesarios para que el VAN (Valor Actual Neto) del proyecto fuera cero —dados los costos de inversión y de explotación—, la vida útil de activos asociados a la expansión, la tasa de impuestos a las utilidades y el costo de capital. La compañía eficiente se dimensionaba para satisfacer óptimamente la demanda promedio total proyectada durante el período tarifario de 5 años, la así llamada demanda equivalente q^* . Si las tarifas eficientes cubrían estos costos, entonces eran las definitivas. Si no lo hacían, las tarifas de cada servicio debían ajustarse hasta que coincidieran los ingresos totales proyectados y el costo total de la empresa eficiente dimensionada para servir a q^* .

Antecedentes Generales del Mercado de la Telefonía Local en las Regiones X y XI

Participación de Mercado en Términos de Líneas Locales

Telsur era la empresa con mayor participación de mercado en las Regiones X y XI, a una distancia considerable del resto, aunque la entrada de Telefónica Chile y VTR había provocado una disminución relativamente importante en dicha participación (Ver **Cuadros 1 y 2**). Sin embargo, también Telefónica Chile había disminuido en algo su participación en los últimos años en la X Región. VTR, a su vez, había ingresado a la X región (fundamentalmente a sus principales ciudades) con una oferta integrada de telefonía local, TV pagada y banda ancha, capturando cerca de un 8,5% de participación en algo más de 6 meses de operación.

Asimismo, a nivel país, Telefónica Chile —quien era la mayor empresa proveedora de telefonía local seguida a importante distancia por VTR y Telsur— había bajado su participación de mercado, ya que a fines de 1998 tenía cerca del 87% de las líneas locales mientras que a fines del 2007 tenía cerca del 65% (Ver **Cuadro 3 y Cuadro 4**).

En términos del número de líneas locales en las principales ciudades de la X región (Valdivia, Osorno y Puerto Montt), la caída en participación de mercado de Telsur había sido relativamente significativa (Ver **Cuadro 5**). En los años 90, Telsur había tenido participaciones cercanas al 90% en dichas ciudades. No obstante, en algunas localidades más pequeñas como Castro y Ancud, Telsur aún mantenía el 98% de las líneas existentes.

Existía también una tendencia ligeramente negativa en la evolución del número de líneas locales en las regiones donde operaba Telsur, que era prácticamente la misma en las ciudades principales y tributarias (comunas de menor tamaño), aunque la baja porcentual en el número de líneas era mayor en las ciudades tributarias (Ver **Cuadro 6 y Cuadro 7**).

Evolución en el Número de Minutos Llamados desde la Telefonía Local

El tráfico de la telefonía local en el país había venido bajando año a año, tanto en términos de minutos totales de salida como en número de llamadas (Ver **Cuadro 8**).

En el caso de las principales ciudades en las que estaba Telsur, la baja en tráfico de salida de la telefonía local había sido muy pronunciada (Ver **Cuadro 9**).

Algunos Antecedentes Generales de la Telefonía Móvil en Chile

El número de teléfonos móviles en el país se había multiplicado aproximadamente por 4 entre los años 2000 y 2007, alcanzando aproximadamente 14 millones de abonados, en tanto que los minutos de salida se habían multiplicado por 4,5 en el mismo período (Ver **Cuadro 10**)³.

En el año 2007, las redes de la telefonía móvil habían generado un tráfico promedio por abonado de 65,5 minutos⁴ y las de telefonía local algo menos de 300 minutos promedio. A pesar de que el tráfico promedio de las líneas locales seguía siendo sustancialmente superior al de la telefonía móvil, esta diferencia se había tendido a acortar significativamente si se consideraban los minutos totales de salida de la telefonía local y de la telefonía móvil. Así es como en términos de tráfico total, en el año 2007 se cursaron aproximadamente 10.800 millones de minutos de salida desde las redes móviles hacia todos los destinos y desde las redes locales se generaron aproximadamente 13.000 millones de minutos⁵. Esta situación contrastaba fuertemente con la observada en los años 2000 y 2001, donde la telefonía local generaba un tráfico total cerca de nueve veces superior al de la telefonía móvil.

En términos de la duración promedio de las llamadas, en el caso de la telefonía local la duración promedio bajó de 3 minutos en el 2004 a 2,4 minutos en el 2007, mientras que en el caso de la telefonía móvil pasó de 1,2 minutos a 1,3 minutos en el mismo período.

Evolución de la Forma de Venta de la Telefonía fija

Las estrategias de comercialización de las empresas de telecomunicaciones habían cambiado en los últimos años, desde un escenario donde la telefonía fija se vendía como un producto individual a la situación actual donde la venta de telefonía local se efectuaba, fundamentalmente, en conjunto con otros productos como la TV cable y la banda ancha.

Venta Conjunta

La telefonía local había sido un producto que se comercializaba individualmente y, por lo tanto, era de fácil comparación de precios, sin embargo, el número de atributos por los que competían las empresas había aumentado con la introducción de ventas conjuntas de telefonía local, TV pagada y banda ancha. Así, en la decisión de compra

³ Según información extraída por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones a partir de las encuestas Casen del 2003 y del 2006, la penetración de la telefonía móvil era muy similar en los distintos quintiles de ingreso de la población, siendo marginalmente superior la penetración en los quintiles de más bajos de ingresos.

⁴ Dato entregado en el número 8.1 de la presentación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el día 29 de Enero del 2008.

⁵ Dato entregado en el número 8.1 de la presentación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el día 29 de Enero del 2008.

del consumidor el precio individual de la telefonía local ya no parecía ser el atributo más importante, sino que lo eran otras características como el ancho de banda, el número de señales de TV y el precio del paquete que se ofrecía en conjunto.

En el caso de las principales ciudades de la X región, tanto Telsur como VTR y Telefónica Chile, ofrecían telefonía local, ya sea como producto individual o empaquetada con la banda ancha y la TV pagada (“duo packs” y “triple packs”). Esto había llevado a que, al menos para una parte importante de los consumidores, la competencia relevante fuera la de oferentes que le pudiesen vender dichos paquetes, y que los planes de desarrollo comercial y tecnológico de las compañías se adaptaran a esta nueva realidad. Es así como, al año 2008, prácticamente el 100% de las ventas de Telsur se hacía en planes y paquetes de servicios, teniendo el cliente promedio más de dos servicios (Ver **Cuadro 11**).

A nivel nacional, los principales proveedores de banda ancha eran Telefónica Chile y VTR; en TV pagada el operador más importante era VTR, seguido por Telefónica Chile; y en telefonía local era Telefónica Chile seguido por VTR (Ver **Cuadro 12**). En lo que respecta a la X y XI región, el principal proveedor de telefonía local e internet era Telsur, mientras que el primer proveedor de TV pagada era VTR (Ver **Cuadro 13**).

Venta de Planes de Telefonía Local y Ventas con Tarifas Reguladas

Se había producido también una importante migración desde los planes tradicionales (y generalmente regulados) existentes en la telefonía local, donde se cobraba un cargo fijo mensual por línea más un cobro por minuto (SLM), hacia planes de renta plana, donde se pagaba un precio total mensual por cierta cantidad de minutos (que en algunos casos eran incluso ilimitados), y hacia planes de prepago. Es así como, al año 2008, el número de líneas locales de Telsur que estaba asociada a la tarifa regulada representaba cerca del 20% del total de líneas de la empresa, mientras que a diciembre del 2004 dicho porcentaje alcanzaba al 40%⁶. Asimismo, al 2008, Telsur, Telefónica Chile y VTR continuaban realizando atractivas ofertas de precio para atender a los clientes de las principales ciudades de la X Región sin un liderazgo claro de precios por parte de alguna de ellas.

Innovaciones Realizadas por Telsur en la Oferta de Productos y Planes

Como respuesta a los cambios en la estructura de demanda por servicios de telecomunicaciones, a fines del 2005, Telsur lanzó al mercado un teléfono inalámbrico llamado PHS⁷. Este era un teléfono portable (que como tal podía ser utilizado fuera del hogar), que prestaba un servicio de telefonía local y que se comercializaba tanto bajo la modalidad de prepago como de pospago (aunque el prepago representaba casi el 70% de las líneas PHS en servicio). Este modelo de telefonía buscaba replicar las principales ventajas de la telefonía móvil, como su portabilidad y la posibilidad de venta a través del prepago. Sin embargo, la demanda

⁶ El menor porcentaje de clientes sujeto a la tarifa regulada también era apoyado por la paquetización de la telefonía fija con otros productos, donde las empresas ofrecían un precio fijo por el paquete, el que incluía un determinado número de minutos de telefonía fija.

⁷ Telsur no ofrecía telefonía móvil propiamente tal.

por PHS se había visto estancada, fundamentalmente porque el aparato telefónico no tenía la misma cobertura que la telefonía móvil.

Descripción de la Tecnología con la que Operaban las Compañías

En el caso de Telsur, la tecnología de entrega del servicio de telefonía local se basaba en su red en nodos que mezclaba fibra óptica para llegar al sitio y distribución a los clientes con pares de cobre vía ADSL. La televisión estaba sobre dicha red. La distribución dentro del hogar podía ser alámbrica o inalámbrica, dependiendo del equipo terminal que el cliente eligiera y estuviera dispuesto a pagar. Telefónica Chile, por su parte, presentaba una tecnología equivalente a la de Telsur para el caso de internet y telefonía local, y utilizaba un sistema satelital inalámbrico para la TV. Por último, VTR utilizaba redes de cable coaxial por la cual pasaban las tres señales (TV, internet y telefonía local). En términos generales, cada empresa competía en la X Región con su propia infraestructura.

Las redes de las tres empresa se superponían en las principales ciudades de la X Región y ninguna bloqueaba a la otra. Asimismo, nuevos entrantes podían dar parte de los servicios, complementariamente a los servicios, sobre la red del operador tradicional. De esta forma, por ejemplo, un cliente que tuviese telefonía y banda ancha con Telsur, podía tener TV cable con VTR, Telefónica Chile, Direct TV o Telmex.

El Pronunciamiento del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile

El TDLC debía analizar la situación de competitividad en el mercado de la telefonía local en las Regiones X y XI, para decidir si existían o no las condiciones de competencia en la provisión de dicho servicio. Si el TDLC determinaba que ellas existían, entonces las tarifas máximas de la telefonía local en la región ya no serían fijadas por el gobierno. De no haber competencia, es decir, de continuar siendo Telsur la empresa dominante en la provisión de telefonía fija, las tarifas máximas deberían seguir siendo fijadas de acuerdo a la ley de telecomunicaciones.

Cuadro 1
Participación de Mercado en Telefonía Local X Región

	Dic 2004 (%)	Dic 2007 (%)
Telsur	75,07	67,34
Telefónica Chile	20,01	17,56
VTR	0	8,44
Otras	4,92	6,67

Nota: Dentro del grupo "Otras" se contaban empresas como EntelPhone y CTR, que en algunas localidades de menor tamaño de la X región tenían una participación de mercado relevante. A modo de ejemplo, EntelPhone tenía un 83% de participación de mercado en la localidad de Cochamo.

Fuente: Información obtenida en respuesta del MTT del 20 de mayo del 2008 ante consulta del TDLC.

Cuadro 2
Participación de Mercado en Telefonía Local XI Región

	Dic 2004 (%)	Dic 2007 (%)
Telcoy *	80,27	79,39
Telefónica Chile	10,69	14,52
Entel	8,31	4,18
Otras	0,74	2,91

Fuente: Información obtenida en respuesta del MTT del 20 de mayo del 2008 ante consulta del TDLC.

* Telsur en la XI Región llevaba el nombre de Telcoy

Cuadro 3
Participación de Mercado en Telefonía Local de Chile
Diciembre 2007

Empresa	Participación de Mercado (%)
Telefónica Chile	64,50
VTR	17,17
EntelPhone	4,72
Telsur y Telcoy	4,24
CMET	2,22
Otras	7,15
Total	100,0

Fuente: Información obtenida en respuesta del MTT del 20 de mayo del 2008 ante consulta del TDLC.

Cuadro 4
Evolución de Líneas Locales en Servicio en el País
Principales Empresas, Años 2003-2007

	CTC	VTR	Telsur
2003	2.416.779	271.300	178.168
2004	2.427.364	310.000	188.023
2005	2.440.827	364.700	190.971
2006	2.215.629	413.800	204.122
2007	2.179.205	553.900	228.711

Fuente: Información entregada por Subtel.

Cuadro 5
Participación de Mercado en Líneas Locales
Principales Ciudades X Región, Diciembre 2007

	Valdivia (%)	Osorno (%)	Puerto Montt (%)
Telsur	65,42	58,55	55,31
Telefónica Chile	22,76	27,24	23,97
VTR	7,92	9,18	15,34
EntelPhone	0,93	1,57	1,87
Otros	2,97	3,45	3,51

Fuente: Información obtenida en respuesta del MTT del 20 de mayo del 2008 ante consulta del TDLC.

Cuadro 6
Evolución de Líneas Locales de Telsur
Ciudades Principales y Tributarias X región

	Dic. 2004	Dic. 2005	Dic. 2006	Dic. 2007	Marzo 2008
Ciudades Principales	80.163	77.435	78.702	76.175	77.525
Ciudades Tributarias	37.224	36.132	35.972	34.942	35.426
Total	117.387	113.567	114.674	111.117	112.951

Nota: La información contenida en esta tabla no incluye la telefonía inalámbrica PHS.

Fuente: Información proporcionada por Telsur.

Cuadro 7
Evolución del Número Total de Líneas Locales
en Regiones X y XI y en el País

	Dic. 2004	Dic. 2005	Dic. 2006	Junio 2007
Total País	3.302.498	3.435.888	3.326.435	3.321.152
X Región	148.772	144.242	141.104	139.243
XI Región	16.324	14.050	12.272	12.031

Nota: Esta tabla no incluye la telefonía inalámbrica PHS para la X y XI región.

Fuente: Estadísticas de la Subtel.

Cuadro 8
Tráfico de Salida desde Líneas Locales (Local – Local)
Nivel Nacional

Período	Miles de Minutos	Crecimiento Anual	Miles de Llamados	Crecimiento Anual
2000	15.253.640		5.568.971	
2001	14.374.542	-5,76%	5.483.092	-1,54%
2002	13.379.913	-6,92%	5.282.144	-3,66%
2003	12.416.891	-7,2%	5.228.723	-1,01%
2004	11.876.925	-4,35%	5.060.649	-3,21%
2005	10.862.296	-8,54%	4.668.272	-7,75%
2006	10.035.474	-7,61%	4.230.388	-9,38%
2007	9.363.955	-6,69%		

Fuente: Estadísticas de la Subtel.

Cuadro 9
Tráfico de Salida desde Líneas Locales
Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Coyhaique
Miles de Minutos

	2004		2007	
	TL - TL	TL - TT	TL - TL	TL - TT
Valdivia	54.079	217.187	19.481	53.361
Osorno	42.059	158.508	18.168	48.124
Puerto Montt	96.454	356.066	33.519	90.949
Coyhaique	20.048	64.530	2.581	14.273

Nota 1: TL = Tráfico Local. TT = Tráfico Total.

Nota 2: En forma consistente con la información emanada del MTT, la información contenida en esta tabla considera sólo los tráficos facturados y no considera los tráficos incluidos dentro de los planes. Como en los últimos años ha aumentado el tráfico a través de planes a costa del consumo de tráficos facturados, estos últimos aparecen como sustancialmente menores. Dado lo anterior, la baja en el tráfico de salida, aunque ha existido, es menor a la que aparece en esta tabla.

Fuente: Información obtenida en respuesta del MTT del 20 de mayo del 2008 ante consulta del TDLC.

Cuadro 10
Evolución en el Número de Teléfonos Móviles y Tráfico de Salida en el País

Año	Líneas en Servicio	Minutos de Salida (millones)
Dic 2000	3.401.525	2.428
Dic 2004	9.261.385	6.004
Dic 2005	10.569.572	7.089
Dic 2006	12.450.801	7.840
Dic 2007	13.955.202	10.856

Fuente: Estadísticas de la Subtel e información del MTT.

Cuadro 11
Evolución en el Número de Servicios por Cliente de Telsur*

	Diciembre 2006	Diciembre 2007	Abril 2008
Concepción	1,83	1,98	2,05
Temuco	1,88	2,06	2,14
Valdivia	2,03	2,32	2,40
Osorno	1,90	2,08	2,15
Puerto Montt	1,98	2,08	2,21
Chiloé	1,89	2,11	2,16
Total	1,93	2,11	2,20

Fuente: Información entregada por Telsur.

*Se consideró como servicios a la telefonía local, internet y TV cable.

Cuadro 12
Participación de Mercado por Producto a Nivel Nacional
Marzo 2008

Empresa/Producto	Telefonía Local (%)	TV Pagada (%)	Banda Ancha (%)
Telefónica Chile	64,5	18	50
VTR	17,2	69	40
Telsur	4,3	1	5
Otros	14,0	12	5

Fuente: Información entregada por Telsur.

Cuadro 13
Participación de Mercado por Producto X y XI Regiones
Diciembre 2007

Empresa/Producto	Telefonía Local (%)	TV Pagada (%)	Banda Ancha
Telefónica Chile	16,9 (13,2)	4	18 (10)
VTR	7,2 (0,00)	85 (100)	16
Telsur	75,9 (86,8)	9	66 (90)

Nota: En paréntesis datos para la XI región.

Fuente: Información obtenida en respuesta del MTT del 20 de mayo del 2008 ante consulta del TDLC.

NO COPIAR