

CASO

INTEGRACION VERTICAL EN LAS TELECOMUNICACIONES

Pablo Serra

A fines del año 1988, luego de la privatización de las dos compañías dominantes en telefonía (una de servicio local y la otra de larga distancia), el Subsecretario de Telecomunicaciones estaba deseoso de eliminar el monopolio en el servicio de larga distancia, en parte porque creía que una vez iniciada la competencia en este segmento, se extendería a otros servicios. Las autoridades de la época confiaban en que el sector de telecomunicaciones llegaría a ser competitivo en un corto plazo. De hecho, la ley que rige la fijación de tarifas en servicios de telefonía sólo fue promulgada en 1987, seis años después del comienzo de la desregulación del sector. La competencia en larga distancia parecía una posibilidad cierta ya que varias compañías, y entre ellas la empresa dominante en telefonía fija con cerca del 95% de los suscriptores, habían solicitado concesiones para operar dicho servicio.

Sin embargo, la entrega de nuevas concesiones se dilataba porque el Subsecretario debía decidir previamente si se permitía a las compañías de telefonía local participar en el negocio de larga distancia, terminando así con la histórica separación entre ambos servicios. Su preocupación se basaba en que las compañías de telefonía local podrían discriminar a sus rivales de larga distancia, poniendo en riesgo la competencia que se esperaba surgiera en este último servicio. La legislación no impedía la integración vertical, por lo que a principios de 1989 decidió consultar a las Comisiones Antimonopolio sobre si la entrada de compañías de telefonía local al segmento de larga distancia sería perjudicial para el desarrollo de la competencia en el sector.

En noviembre de 1989, la Comisión Resolutiva estableció que siempre que se adoptaran ciertas medidas y precauciones, incluyendo el establecimiento de un sistema de discado multiportador, las compañías de telefonía local podrían participar en el negocio de larga

distancia. Sin embargo, una orden de no innovar emitida por la Corte Suprema, luego de una apelación interpuesta por el monopolio de larga distancia, anuló la resolución de la Comisión, dando inicio a un lento proceso de revisión judicial que parecía interminable.

A principios de 1991, Alejandro Jadresic, Jefe de la División de Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía, argumentaba al interior del Gobierno que esta indefinición estaba estancando el desarrollo del sector, por lo que debían explorarse nuevas estrategias para liberalizar el servicio de larga distancia. Sus puntos de vista persuadieron a los Ministros de Economía y de Transporte y Telecomunicaciones a establecer un grupo de trabajo para desarrollar la política de telecomunicaciones del Gobierno. Este grupo, liderado por Jadresic, llegó rápidamente a la conclusión que el Gobierno debía tomar la iniciativa legislativa para profundizar la competencia en el sector, y en particular, liberalizar el servicio de larga distancia. De esta forma, el Gobierno recuperaría la conducción del sector, que de hecho estaba en manos de las comisiones antimonopolio y de los tribunales de justicia.

Los ministros estuvieron de acuerdo con el análisis del grupo de trabajo, instruyéndole preparar un proyecto de ley de reforma a las telecomunicaciones para fomentar la competencia. Quizás, el aspecto más sensible y controvertido del proyecto era la eventual integración vertical entre telefonía local y larga distancia por los efectos que ésta tendría en la futura estructura del sector. Alejandro Jadresic, junto con otros miembros del grupo de trabajo, tenía que decidir si recomendar a los ministros que el proyecto de ley permitiera la integración vertical regulada como se indicaba en el dictamen de la Comisión Resolutiva o, simplemente, la prohibiera. Él estaba consciente que la determinación que se adoptase generaría un fuerte debate político que podría hacer fracasar el proyecto, de ahí la necesidad de analizar con calma esta decisión.

1. El nuevo ambiente económico

El gobierno militar que derrocó al Presidente Allende, inició un rápido proceso de liberalización, cuyo objetivo era transitar lo más rápidamente posible a una economía de

mercado. Este proceso, constituyó un cambio radical respecto a la política seguida por el país a partir de la década de los 40, caracterizadas por un creciente involucramiento del Estado en la economía, no sólo a través de las empresas estatales, sino que también vía numerosas regulaciones y otras formas de intervención.

A partir de 1974 se liberaron la mayoría de los precios sujetos a fijación o supervisión por parte del Estado, junto con eliminar los distintos tipos de restricciones cuantitativas que plagaban la economía. Entre otras medidas, se desreguló la tasa de interés, se eliminaron las múltiples barreras no-arancelarias, y se estableció un arancel único sustancialmente más bajo que el arancel promedio que existía hasta ese momento. La privatización fue otro componente importante de esta revolución económica. La mayoría de las empresas públicas fueron vendidas en la década de los 70, luego a principios de los 80 se privatizaron, total o parcialmente, diversos servicios sociales, en la segunda mitad de los 80 se vendieron las empresas de servicio público, y en los 90 se entregó en concesión al sector privado la infraestructura pública.

Al quedar la asignación de recursos sujeta a las leyes de mercado, la competencia pasó a jugar un papel central en la economía. Por ello, una de las primeras leyes económicas que promulgó el gobierno militar es la que modernizó la institucionalidad de competencia (Decreto-Ley No. 211).^{1,2} Sus dos primeros artículos definen las conductas contrarias a la libre competencia. El artículo 1º establece que el que realice cualquier acto que tienda a impedir la libre competencia será penado hasta con presidio. Entre dichos actos el artículo 2º menciona, sólo a modo de ilustración, el establecimiento de cuotas de producción, la repartición geográfica de áreas de venta exclusivas entre los competidores y acuerdos de fijación de precios.

El Decreto de Ley 211 también estableció las autoridades encargadas de cautelar la competencia. El principal órgano es la Comisión Resolutiva Antimonopolio, que tiene

¹ La legislación antimonopolio en Chile se remonta a 1959, pero fue irrelevante hasta el comienzo de la liberalización de la economía en 1973.

² La ley sufrió modificaciones menores en 1979 (Decreto Ley N° 2.760), 1980 (Decreto Ley N° 511) y 1999 (Ley 19.610).

facultades exclusivas para resolver cuando un acto o conducta constituye un atentado a la libre competencia. La Comisión también tiene atribuciones para "dictar instrucciones de carácter general a las cuales deberán ajustarse los particulares en la celebración de actos o contratos que pudieran atentar contra la libre competencia (letra b del artículo 17 del Decreto Ley N° 211)". Respecto de sus resoluciones sólo procede el recurso de reclamación ante la Corte Suprema cuando éstas dispongan la modificación o disolución de personas jurídicas y la aplicación de multas. Ha sido materia de debate si la Comisión tiene o no autoridad para regular las estructuras del mercado, pero la tendencia es reconocerle poder para hacerlo, siempre y cuando siga un procedimiento legal que involucre la introducción de evidencia real y la oportunidad de presentar una defensa jurídica. La segunda comisión antimonopolio, la Comisión Preventiva, es un órgano administrativo con funciones preventivas y consultivas. Ejerce sus funciones consultivas emitiendo opiniones, requeridas por privados o el Estado, sobre si determinados leyes, acuerdos o actos alteraran o no la libre competencia.

La privatización de las empresas estatales fue otro elemento central del proceso de liberalización económica iniciado en 1974. Todos los bancos y empresas que habían sido adquiridos o expropiados bajo el gobierno de Allende, fueron ya sea privatizados o liquidados. El régimen militar privatizó, además, el sistema de pensiones y parte del sistema de salud. Y se traspasó a las municipalidades la atención primaria en el sistema de salud pública, así como la educación pública. Finalmente, desde principios de los 90, el sector privado ha construido y operado la mayoría de los grandes proyectos de infraestructura en el país, tales como autopistas, puertos, aeropuertos, represas de agua, e incluso cárceles.

2. Antecedentes

2.1 Desregulación del sector de telecomunicaciones

En 1977 el Gobierno dio el primer paso hacia la liberalización de las telecomunicaciones al crear un regulador sectorial: la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL),

dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. La operación, regulación, y, en cierta medida, el diseño de la política sectorial había estado previamente en manos de las mismas empresas estatales. Las facultades de Subtel son amplias y abarcan campos diferentes, incluyendo el diseño de la política sectorial y la regulación del sector. Entre sus tareas específicas se cuentan administrar y controlar el uso del espectro radioeléctrico, informar y pronunciarse acerca de las solicitudes de concesión, conducir los procedimientos de fijación tarifaria, establecer los estándares técnicos y hacer cumplir la ley, normas y otras reglas.

Un año después, se publicó el documento que establecía la política de liberalización sectorial (Decreto Supremo 423 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones). Los tres principios rectores de este decreto fueron: el papel subsidiario del Estado en la operación de los servicios de telecomunicación; la no discriminación en contra de la inversión extranjera y la competencia como forma de organización de mercado para el sector. El documento contemplaba que los operadores de servicios de telecomunicaciones serían normalmente inversionistas del sector privado y que los inversionistas extranjeros estarían sujetos a las mismas condiciones que los locales.³ El aspecto más notable de este decreto es la confianza en el desarrollo de mercados competitivos, razón por la que se estableció la no exclusividad de las concesiones junto con la obligación de interconectar los servicios. En conformidad con la idea que el sector podría ser competitivo, el decreto no hizo mención alguna sobre aranceles

En 1982 el Gobierno aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, que perfeccionó y dio sustento legal a los principios establecidos en el Decreto 423. La ley reitera que las concesiones no pueden ser exclusivas y establece criterios no discriminatorios para concederlas. El número de operadores de un servicio sólo puede limitarse por razones técnicas, como en la telefonía móvil. La ley de 1982 también obliga a los operadores de telefonía fija a interconectarse con otros operadores que lo soliciten, en un punto en la red que se determinará por las autoridades y con el cargo de acceso negociado entre las partes.

³ Cualquier sociedad organizada en conformidad a las leyes puede operar servicios de telecomunicaciones, independientemente de la nacionalidad de sus propietarios, en concordancia con la política de inversión extranjera que establece como principio general la no-discriminación.

La ley establece la libertad de precios de los servicios de telecomunicaciones, excepto en aquellos para los cuales la competencia sea inadecuada.

En 1987 la ley se amplió para incluir los procedimientos y directrices para determinar las tarifas en aquellos servicios que requiriesen ser regulados. La ley modificada entrega a la Comisión Resolutiva Antimonopolios la responsabilidad de determinar que servicios públicos de telefonía local y larga distancia (excluyendo la telefonía móvil) los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como servicio intermedio o bien como servicios privados, se prestan en condiciones de insuficiente competencia. Subtel, por su parte, es la encargada de llevar a cabo los procedimientos de fijación de precios para tales servicios, mientras que la responsabilidad de firmar los decretos correspondientes recae en el Ministro de Economía. La ley requiere que los precios se fijen cada cinco años basados en los costos incrementales de una hipotética empresa eficiente, y entre sucesivas fijaciones las tarifas están indexadas a los precios de los principales insumos usados para dar el servicio. La desvinculación de las tarifas del costo real, busca incentivar que las empresas operen de forma eficiente.

2.2 La privatización del sector de las telecomunicaciones

A fines de los años 70, dos operadores estatales dominaban el sector de las telecomunicaciones en Chile: CTC proporcionaba telefonía local a lo largo de la mayor parte del país, y Entel proveía todos los servicios de larga distancia internacional. Estas dos compañías compartían el mercado de larga distancia nacional. El Estado poseía además dos compañías regionales de telefonía local: CNT y Telcoy. Asimismo, la empresa de correos estatal (Correos y Telégrafos) operaba los servicios telegráficos nacionales e internacionales, compartiendo el mercado internacional con dos compañías privadas: ITT y Transradio.

En 1981 el gobierno otorgó concesiones de telefonía fija sobrepuestas con las de la CTC a dos empresas privadas: CMET y Manquehue, las que se establecieron para explotar la escasez de líneas telefónicas que había surgido como resultado de una falta de inversión de

la compañía estatal CTC. Ese mismo año, el gobierno concedió una concesión de telefonía móvil en Santiago y alrededores a Cidcom, una compañía creada con capitales nacionales y estadounidenses. En 1982, el gobierno vendió Telcoy y CNT en subastas públicas, siendo ambas adquiridas por VTR, un operador local de telegrafía. Hubo luego un vacío de tres años en el proceso de privatización debido a la profunda crisis que sufrió el país en ese período, al que se puso fin con la venta de Telex Chile a inversionistas locales en 1986, empresa creada en 1982 al escindir el gobierno la telegrafía de Correos y Telégrafos. Aunque el proceso de privatización de CTC y Entel empezó en 1985, el control de estas dos compañías sólo pasó a manos privadas en 1988 (Véase Cuadro 1)

Cuadro 1
Privatización de compañías chilenas de telecomunicaciones, 1985-1989
 (US\$ Millones en precios de 31/12/95)

Compañía/Año	1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL
Entel	0,2	36,7	8,4	81,8	105,0	232,2
CTC	0,7	4,7	27,1	262,2	87,1	381,7
Telex	0,0	14,2	0,0	0,0	0,0	14,2
Total	0,9	55,6	35,5	344	192,1	628,1

Fuente: Corporación de Fomento

En agosto de 1987, el gobierno hizo una subasta internacional para vender un paquete de 151 millones de acciones de CTC (de un total de 455 millones), solicitando al comprador suscribir en una futura expansión de capital hasta un 45% del capital de la compañía. El paquete se vendió a la Bond Corporation de Australia en 1988, y para agosto de ese año luego de la expansión de capital, Bond tenía un 50,1% de participación en la compañía. Entre 1985 y 1986, el Estado vendió el 33% del capital accionario de Entel, el que en su mayoría fue adquirido por fondos de pensiones. En 1988, vendió otro 33,26%, y esta vez los mayores compradores fueron Chase Bank (9,3%) y una compañía formada por empleados de Entel (12,5%), los que financiaron su compra con un préstamo del estatal Banco del Estado. En 1989, el Estado vendió otro 30% en la compañía.

3. El Caso

El proceso de desregulación de las telecomunicaciones entró en una fase diferente con la privatización de las dos mayores empresas de sector. El gobierno no pudo ya garantizar que éstas apoyarían su estrategia de liberalización sectorial. Las empresas, obviamente trataron de retener sus ventajas monopolizadoras hasta donde les fuera posible (J.R. Melo). En este contexto, el promover la competencia, se transformó en el objetivo principal de la política de gobierno y la larga distancia parecía ser el primer servicio en el que podía existir verdadera competencia entre varios operadores.

Entel retuvo su monopolio de facto en los servicios de telefonía de larga distancia. Aunque la ley de telecomunicaciones establece criterios objetivos, no discriminatorios para otorgar licencias, de hecho Subtel no entregaba nuevas concesiones. Más aún, las débiles normas de fijación de precios habían permitido a Entel tener rentabilidades excediendo el 50% (véase Cuadro 2). Poco tiempo después de la privatización, CTC solicitó a SUBTEL una licencia para operar servicios de larga distancia, siguiendo el ejemplo de Telex y VTR que habían postulado anteriormente. Debido a que varias compañías estaban interesadas en operar servicios de larga distancia, la competencia en ese segmento parecía ahora una posibilidad cierta.

Cuadro 2
Compañías de Telecomunicaciones: Taza de rentabilidad en el capital
(Porcentajes)

Año	CTC	Entel	Telex	CNT	Telcoy
1984	9,8%	17,9%	8,8%	11,3%	13,7%
1985	9,1%	22,5%	11,5%	11,4%	17,7%
1986	23,3%	47,8%	n.a.	13,4%	15,1%
1987	11,5%	56,4%	n.a.	20,1%	20,5%
1988	12,7%	73,6%	n.a.	26,7%	23,9%
1989	17,8%	73,8%	57,4%	18,7%	26,2%

Fuente: Informe anual de las compañías

Aunque se había llegado a un consenso sobre la necesidad de terminar con el monopolio en los servicios de larga distancia, la Subsecretaria tenía dudas acerca de la conveniencia de

permitir a las compañías de telefonía local operar dicho servicio. El temor era que mientras la empresa de telefonía local fuese un monopolio natural, ésta tendría la posibilidad de favorecer su negocio en larga distancia, por ejemplo dando malas interconexiones a sus competidores. En particular, las autoridades no podían ignorar el comportamiento previo de CTC. Las dos compañías de telefonía local que tenían concesiones sobrepuestas a las de CTC habían encontrado grandes dificultades para interconectarse con dicha empresa. CTC demoraba llegar a un acuerdo de interconexión lo más posible, ya sea respecto a las condiciones económicas o por supuestas incapacidades técnicas, y en la mayoría de los casos éstas sólo se realizaron con la intervención de los tribunales. Por ejemplo Coloma y Herrera (1990) escriben:

“El desarrollo de estas nuevas empresas ha encontrado diversas dificultades más allá de las propias del negocio.... Cada vez que empresas competidoras de CTC han buscado obtener acceso a las redes de esta empresa, ha 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 cuales ella no participa. 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 mercado telefónico ...".

“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.”

Por esta razón, en junio de 1989, antes de tomar una decisión, la Subsecretaria solicitó la opinión de Comisión Preventiva Antimonopolio sobre si permitir a las compañías de telefonía local entrar en el segmento de larga distancia sería perjudicial para la competencia en el sector. En octubre de ese año, la Comisión Preventiva (en la Opinión 718) recomendó mantener la desintegración vertical del sector. Este dictamen fue apelada por CTC y revocado por la Comisión Resolutiva (Resolución 332) en noviembre.

La Comisión Resolutiva resolvió que siempre que se adoptaran ciertas medidas y precauciones, los operadores de telefonía local podían proporcionar servicios de larga distancia. Uno de los requisitos establecidos en el fallo, es que las compañías de telefonía local podrían participar en larga distancia sólo si se establecía un sistema de discado multiportador en el que el usuario podría elegir el operador de larga distancia en cada llamada marcando el mismo número de dígitos. El fallo también obliga a las empresas de telefonía local a dar a todos los operadores de larga distancia (i) igualdad de condiciones de interconexión a su red incluyendo tarifas aprobadas por el regulador, (ii) acceso a toda la información sobre tráfico de larga distancia (número del abonado, tipo de tráfico cursado, monto de su facturación y portador utilizado), así como ofrecerles servicios de medición, tasación, facturación y cobranza, de acuerdo con tarifas no discriminatorias aprobadas por Subtel.

Entel presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema, la cual, en mayo de 1990, dejó sin efecto la sentencia recurrida, pues estimó que la Comisión Resolutiva omitió allegar a la causa toda la información técnica que se requería para establecer si con la tecnología disponible era posible asegurar el cumplimiento de las condiciones requeridas para establecer un mercado competitivo de larga distancia. Asimismo, la Corte ordenó a la Comisión Resolutiva estudiar con detenimiento los requisitos técnicos que garantizarían condiciones de mercado equitativas, incluyendo la supervisión de la calidad de interconexión.

En el nuevo proceso, CTC sostuvo que la Comisión Resolutiva no tenía atribuciones para prohibirle el acceso a un mercado sin que existiese un hecho ilícito que lo justificase, pues

la función de las comisiones antimonopolios era sancionar ilícitos tipificados en los artículos 1 y 2 del Decreto Ley N 211. Además, su juicio, el sistema multiportador discado garantizaba igualdad de condiciones a todos los participantes en larga distancia. Y operar el servicio de larga distancia a través de una filial sometida a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros sería suficiente resguardo para evitar subsidios cruzados entre CTC y su filial de larga distancia. Por último, CTC ofreció reservar no menos de un 10% de su capital y el derecho a elegir por lo menos a un director en su filial de telefonía de larga distancia a otra empresa de telecomunicaciones independiente de CTC.

Por su parte, las otras empresas de telecomunicaciones sostuvieron que la integración de CTC a los servicios de larga distancia le permitiría extender el monopolio que detentaba en los servicios locales hacia los servicios de larga distancia, aún con sistema multiportador discado. A juicio de estas empresas, CTC podría otorgar calidad diferenciada en las interconexiones, afectando la calidad de servicio de sus eventuales competidores, pues no existían los medios técnicos, económicos y legales para efectuar todos los controles necesarios para garantizar la no-discriminación.⁴ Además, CTC tendría incentivos para trasladar utilidades desde el mercado regulado al competitivo. Asimismo, la gestión comercial de CTC se vería facilitada por ser la única empresa con contacto directo con los usuarios. Finalmente, el conocimiento anticipado de la totalidad de la información de larga distancia, permitiría a CTC diseñar planes de oferta de servicios.

CTC sostuvo que la Comisión Resolutiva no tenía atribuciones para prohibirle el acceso a un mercado sin que existiese un hecho ilícito que lo justificase, pues la función de las comisiones antimonopolios era sancionar ilícitos tipificados en los artículos 1 y 2 del Decreto Ley N 211. Además, su juicio, el sistema multiportador discado garantizaba igualdad de condiciones a todos los participantes en larga distancia. Y operar el servicio de larga distancia a través de una filial sometida a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros sería suficiente resguardo para evitar subsidios cruzados entre CTC y su filial de larga distancia. Por último, CTC ofreció reservar no menos de un 10% de su capital

⁴ Las discriminaciones de calidad para ser efectivas no requieren que sean permanentes.

y el derecho a elegir por lo menos a un director en su filial de telefonía de larga distancia a otra empresa de telecomunicaciones independiente de CTC.

Cuadro 3
Chile: estadísticas de telecomunicaciones seleccionadas (1980-2001)

Año	No. de líneas en servicio a	Densidad básica b	Participación de CTC	No. de teléfonos celulares a	Tráfico Internacional de salida c
1980	363	-	99,3	-	8,0
1985	537	-	94,1	-	13,4
1990	864	6,5	94,0	13,9	38,8
1994	1.634	11,6	94,6	115,7	63,5
1995	1.891	13,2	92,8	197,3	113,6
2000	3.365	22,0	80,3	3.401,5	222,5
2001	3.581	23,1	76,1	5.271,5	241,0

Fuente: SUBTEL

Notas: a Miles; b No. de líneas/100 habitantes; c Millones de minutos; d Diciembre 2001.

En Marzo de 1990, mucho antes de que la Comisión Resolutiva hubiese evacuado su nuevo dictamen, asumió un nuevo gobierno. En Subtel se creó un consejo asesor externo para analizar la política sectorial. La mayoría de sus miembros era partidario de que existiese un monopolio de las telecomunicaciones bien regulado en vez de varios competidores. Los principales argumentos eran que: (i) hasta el momento la competencia no había funcionado, de hecho los competidores de CTC en telefonía local sólo habían logrado obtener participaciones de mercado marginales. En efecto, menos del 3% de participación de mercado correspondía a los nuevos operadores, otro 3% estaba en manos de los dos monopolios regionales; (ii) la monopolización de los servicios permitiría aprovechar las economías de escala y diversidad que existían en la industria y (iii) las autoridades podrían negociar condiciones con el monopolio de modo que éste aumentara de manera significativa la cobertura de telefonía local en un país donde ésta era baja. De haber prosperado estas ideas, se habría producido un vuelco en la política del sector.

Probablemente, previendo los vientos de cambio, Telefónica de España que ya poseía el 10% de la propiedad de Entel, adquirió en enero de 1990 la participación de CTC en manos

de Bond Corporation y luego otro 10% de Entel, con la aparente intención de fusionar ambas firmas en el futuro. Sin embargo, en abril de 1990, la Comisión Preventiva dictaminó que Telefónica debía optar por tener presencia en ENTEL o CTC. Este dictamen fue reclamado por Telefónica, argumentando que la Constitución no permite a las comisiones de competencia regular mercados. Sin embargo, la idea de crear un monopolio en las telecomunicaciones empezó a tener detractores dentro del Gobierno, incluyendo a Alejandro Jadresic, jefe de la División de Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía quien era además presidente de la Comisión Preventiva Antimonopolios. Jadresic consideraba que el camino correcto a seguir era continuar con la liberalización del sector.

A principios de 1991 los Ministros de Transportes y Telecomunicaciones, Germán Correa, Economía, Carlos Ominami, y Secretaría General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, preocupados por las diferencias de opiniones al interior del gobierno, establecieron un grupo de trabajo para estudiar la política de telecomunicaciones del gobierno. El grupo quedó integrado por Alejandro Jadresic, quién lo encabezó, Gregorio San Martín, un ingeniero contratado por Jadresic para trabajar en el tema, Jorge Rosenblut, un asesor cercano a Boeninger, y Ricardo Pool de SUBTEL. A los ministros también les preocupaba el hecho que el gobierno, y en particular SUBTEL, habían perdido el liderazgo del sector a manos de las comisiones de competencia y los tribunales, lo que a su vez había desembocado en una gran litigiosidad. Además, percibían que la indecisión acerca de la integración vertical estaba retrasando importantes inversiones que esperaban una definición al respecto.

El grupo de trabajo rápidamente concordó en la necesidad de continuar con la liberalización del sector. Su análisis indicaba que la competencia no había funcionado hasta el momento debido a falencias en el marco regulador del sector. El grupo estimaba, que para establecer condiciones efectivas para la competencia era necesario, por ejemplo, regular las tarifas de interconexión entre empresas. A mediados de 1991 el grupo ya había producido un borrador de proyecto de ley en conformidad con estas líneas. Sin embargo, su envío al Congreso se vio retrasado por la indecisión del Gobierno sobre si debiese permitírseles a las

compañías de telefonía local entrar al negocio de larga distancia. Esta disyuntiva estaba además dividiendo fuertemente el mundo político y la industria. Por consiguiente, el grupo decidió estudiar el asunto con detenimiento, contratando diversas empresas consultoras que examinaran las condiciones técnicas para implementar y supervisar el sistema de discado multiportador. Luego, el grupo viajó a los EE.UU donde se entrevistó tanto con las principales autoridades del sector como con los directivos de distintas empresas, para conocer su experiencia con el sistema multiportador. También visitaron países de Europa con el fin de observar distintas experiencias de liberalización de las telecomunicaciones.

En un desarrollo paralelo, en enero de 1992 con el fin de activar el proceso de liberalización del sector, el ministro de Transportes y Telecomunicaciones, a instancias del grupo de trabajo, otorgó una concesión de larga distancia a Telex.⁵ En Abril de ese año Telex celebró un convenio con CTC para canalizar el 25% del tráfico internacional, en condiciones ventajosas para CTC. Dado que no existía un sistema multiportador, CTC tenía la facultad de elegir a través de cuál empresa enviaría el tráfico de larga distancia internacional. Esta situación era incómoda para las dos compañías más grandes. Entel se enfrentaba con nuevos competidores y peor aún, CTC tenía la decisión final sobre cómo distribuir el tráfico de larga distancia entre los portadores, aunque esta prerrogativa estaba restringida por un dictamen de la Comisión Preventiva que establecía que le recordaba que debía dar similar trato a todas las empresas. CTC, por su parte, permanecía excluida del negocio de larga distancia. En abril de 1992 la Comisión Resolutiva Antimonopolio sostuvo la decisión de la Comisión Preventiva forzando a Telefónica a vender su holding ya fuera a CTC o Entel, prácticamente sepultando la idea de establecer un monopolio en telecomunicaciones.

Las ventajas de la integración vertical estaban claras para el grupo de trabajo; primero, haría posible explotar las economías de alcance existentes. Segundo, sería cada día más difícil separar los servicios. Además, la comisión tendría que ponderar la reacción previsible de CTC. Esta compañía había argumentado que su exclusión de la larga distancia significaría un cambio en las leyes, así infringiendo sus derechos de propiedad. La

legislación no excluye la integración vertical y los criterios que rigen la entrega de concesiones están establecidas en la ley. Tampoco existía decisión alguna de los órganos antimonopolios contraria a la integración vertical del sector.⁶ Por el contrario, el fallo de la Comisión Resolutiva –anulado posteriormente por la Corte Suprema-- autorizaba la integración vertical regulada. Las autoridades estaban muy sensibles a las acusaciones de arbitrariedad, especialmente por los inversionistas extranjeros, los que podían dañar la imagen de país en favor de los negocios. Finalmente, incluso si las autoridades pudieran excluir a CTC de la telefonía de larga distancia, sería difícil forzarlo a instalar un sistema multiportador.⁷

Por otro lado, la preferencia del grupo por un sector competitivo, obligaba a ponderar el riesgo que la integración vertical representaría para la competencia en el sector. En particular, no podía ignorar el comportamiento previo de CTC. Las dos nuevas compañías, CMET y Manquehue, a las que se les otorgó áreas de concesión para servicios de telefonía básica, superponiendo aquellos servicios por CTC, habían enfrentado dificultades de interconexión con CTC. Aunque la ley requiere que los proveedores de servicio de telefonía local proporcionen interconexión a otros operadores que lo soliciten, CTC retrasó los acuerdos de interconexión tanto como fue posible, en la mayoría de los casos la interconexión se otorgó sólo luego de una orden judicial. . Decidir respecto a prohibir o aceptar la integración vertical en el sector se transformó así en el aspecto más sensible del anteproyecto de ley que Alejandro Jadresic, y el resto del grupo de trabajo, debía presentar a los ministros para su decisión final. Su relevancia no sólo radicaba en los efectos que tendría para el desarrollo futuro del sector, sino porque era previsible que se generaría un gran debate político en torno a este aspecto hasta el punto que podía hacer fracasar la iniciativa del gobierno.

⁵ Algunos entrevistados sostienen que previo a la entrega de la concesión, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones modificó la interpretación de una norma técnica que hacía de Entel un monopolio.

⁶ La legislación de la competencia, la cual antedata la privatización de compañías de telecomunicaciones, da a la Comisión Resolutiva la autoridad para pedir al Gobierno enmendar o revocar cláusulas establecidas en leyes o normas que sean consideradas anti competitivas (Artículo 5 del Decreto de Ley 211)

⁷ En términos más generales, excluyendo la compañía que posee la red básica principal (cerca del 95% de los usuarios) de los nuevos mercados, significaría que estarían menos interesados en la modernización y expansión de la red local, lo cual podría afectar el desarrollo del sector.

Cuestionario

1. ¿Debe permitirse a las compañías de telefonía local entrar en el mercado de larga distancia?
2. ¿Cuáles son los argumentos principales contra la integración vertical?
3. ¿Cuáles son los principales argumentos a favor de la integración vertical?
4. ¿Existe algún conjunto de condiciones bajo las cuales aceptaría la integración vertical?