

La liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones

Un análisis crítico*

*Martín Abeles
Karina Forcinito
Martín Schorr*

El Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel estableció que los consorcios que resultaran adjudicatarios de las dos sociedades en que fue subdividida la operadora estatal de telecomunicaciones (hoy Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) gozarían de un **período de exclusividad** en la prestación del servicio básico de telefonía¹. Dicho período se extendería por siete años y podría ser prorrogado de cumplirse ciertas metas en la prestación del servicio, por tres años más.

Una vez finalizado ese lapso, el mercado de telecomunicaciones sería abierto a la competencia. En marzo de 1998 (cuatro meses después de concluido el plazo original de exclusividad), mediante el decreto 264/98, se establecieron las etapas y los mecanismos en función de los cuales se admitirá el ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio básico telefónico. El propósito de este artículo es analizar este proceso de liberalización y sus posibles efectos sobre la dinámica futura del mercado.

* Artículo basado sobre Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M., "Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización", FLACSO, Proyecto "Privatización y regulación en la economía argentina", SECyT-CONICET, Documento de Trabajo N° 5, septiembre 1998. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por el Lic. Daniel Azpiazu, aunque lo eximen de cualquier error u omisión. Enero de 1999

¹ El servicio básico telefónico involucra, en la Argentina, exclusivamente la transmisión de voz viva por la red de enlaces fijos.

1. La regulación del mercado de telecomunicaciones en el nuevo contexto tecnológico.

Con el establecimiento del referido período de exclusividad, la normativa en la que se ha encuadrado el desempeño de las operadoras del sector de las telecomunicaciones presenta diferencias sustanciales respecto de los marcos regulatorios correspondientes al resto de los servicios públicos privatizados (transporte y distribución de electricidad y gas natural, servicios sanitarios, etc.), donde las **reservas legales de mercado** fueron concedidas indefinidamente o por el lapso en que fueron otorgadas las concesiones. Esta especificidad regulatoria responde a las modificaciones estructurales que venía experimentando el sector en escala mundial, fundamentalmente en virtud de la erosión de los parámetros que tradicionalmente permitían considerar a la actividad como un monopolio natural y que, en consecuencia, hacía posible el ingreso de más de un operador para la prestación del servicio básico de telefonía.

En efecto, las transformaciones tecnológicas experimentadas en las últimas dos décadas en el campo de la informática, de la electrónica y de las propias telecomunicaciones, tendieron a disminuir la importancia de las economías de escala en la prestación

del servicio, dando lugar a importantes economías de diversificación que indujeron una nueva determinación de los rasgos “naturales” del sector. Como consecuencia de ello, se redujo el tamaño mínimo eficiente de cada unidad de producción, posibilitando la entrada (en forma conjunta con los grandes operadores preestablecidos) de numerosas empresas en segmentos específicos del mercado, especialmente en los de llamadas internacionales, comunicaciones satelitales y telefonía móvil.

Otra de las consecuencias más significativas derivadas de estas transformaciones tecnológicas se observa en el desdibujamiento de las “fronteras” entre mercados que anteriormente se encontraban nítidamente delimitados, así como en la aparición de nuevos servicios que compiten con los previamente establecidos. Un claro ejemplo de la primera situación se manifiesta en la nueva relación que se establece entre el servicio de televisión por cable y el de telefonía fija, en la medida en que a raíz del desarrollo de las nuevas tecnologías resultaría viable la prestación del servicio de transmisión de voz viva a través de las redes instaladas por las operadoras de televisión por cable. El segundo caso se refleja en el acelerado crecimiento (en la última década) del servicio de telefonía móvil, parcialmente sustitutivo del de telefonía fija.

En este sentido, tanto las redes establecidas por las operadoras de televisión por cable como el radioespectro a través del cual se realizan las comunicaciones móviles, así como también la vía satelital de comunicaciones, pasaron a conformar "caminos" opcionales a través de los cuales se pueden prestar los servicios de telecomunicaciones. De allí que se haya abierto la posibilidad de ofrecer servicios similares de comunicación a través de infraestructuras diferentes, o que puedan ofrecerse diversos servicios de comunicaciones mediante una única red.

No obstante, más allá de la viabilidad tecnológica de establecer un mercado competitivo en el ámbito de las telecomunicaciones, el hecho de que este mercado haya sido considerado tradicionalmente un monopolio natural supone -ante la preexistencia de un único operador, sea estatal o privado/regulado, cuya actividad se sustentó sobre la existencia de reservas legales de mercado- una serie de barreras a la entrada que inhibirían en gran medida las posibilidades de ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio de telefonía básica. Se trata de las

llamadas **ventajas de precedencia**², de carácter tecnológico, financiero y comercial, que resultan en una **asimetría estructural** entre las empresas preestablecidas y las posibles ingresantes.

La existencia de estas ventajas supone, en el marco de un proceso de transición hacia una estructura de mercado competitiva u oligopólica³, una asimetría estructural en las capacidades tecnológicas (*know how*), comerciales (basadas sobre el conocimiento de los hábitos de consumo de los usuarios) y financieras (fundadas sobre el proceso de acumulación llevado a cabo durante la vigencia de las reservas legales de mercado), entre las operadoras preestablecidas y las potenciales ingresantes. Así, las ventajas de precedencia -que constituyen, por sí mismas, una importante **barrera al ingreso** de nuevos oferentes- podrían llegar a conformar una traba infranqueable para el ingreso de otros oferentes, con independencia de que las transformaciones tecnológicas hayan tendido a diluir la condición de monopolio natural de la actividad y que la normativa permita la entrada de nuevas empresas al mercado.

² Ver Herrera, A.: "Nuevo marco regulatorio y privatización de telecomunicaciones en Nicaragua", CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, N°41, 1996.

³ En el presente artículo, toda vez que se haga referencia a una situación de competencia, se alude a un proceso de competencia oligopólico. En este sentido, ni se presume el carácter estático de la consideración ortodoxa de los procesos de competencia, ni la atomización de la oferta sobre la que se sustentan los análisis de los mercados de competencia perfecta, ni la ausencia de incertidumbre respecto del futuro (*perfect foresight*) supuesto en la racionalidad maximizadora de los agentes económicos involucrados.

En un contexto de esta naturaleza, la llamada desregulación del sector, lejos de plantear el alejamiento del estado en su rol regulador, impone la necesidad de una regulación sectorial tanto más intensa que la requerida para la etapa de prestación monopólica del servicio; una regulación cuyo objeto sería intervenir en el mercado a fin de evitar el abuso de las posiciones dominantes de las operadoras preestablecidas y la consiguiente creación de obstáculos a la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Ello involucra el diseño de un esquema regulatorio que articule dimensiones propias de la regulación activa -regulación tarifaria y de calidad, servicio universal, etc.- y de la defensa de la competencia -cargos y condiciones de interconexión, actos de concentración, prácticas anticompetitivas, etc.-, desde una perspectiva flexible que pueda hacer frente a la complejidad que supone la transición de un monopolio natural a un mercado de características oligopólicas.

En cuanto a la regulación tarifaria, resulta necesario establecer sistemas de regulación total o parcial de las tarifas con el fin de proteger a los usuarios del abuso del poder de mercado por parte de las

empresas dominantes y de transferirles las mejoras de productividad a través de disminuciones sostenidas en los precios, **especialmente en los segmentos menos expuestos a la competencia, como es el caso del servicio telefónico básico local**. A su vez, dado que en los segmentos de mercado contiguos al de telefonía básica la competencia depende, en gran medida, de las condiciones de interconexión entre las redes y equipos privados (operadores del servicio básico de larga distancia, los servicios de valor añadido, de telefonía móvil, y otros) y la red de enlaces fijos, debe evitarse la creación de condiciones discriminatorias de acceso a esta última⁴.

En cuanto a la defensa de la competencia, se vuelve prioritaria la regulación de la estructura de propiedad del conjunto del mercado de las telecomunicaciones, que involucra no sólo al servicio básico telefónico, sino también a la telefonía móvil, a los servicios de valor agregado, a la televisión por cable y a las comunicaciones satelitales. Tal regulación tendría por objeto evitar que las mismas empresas que están en posiciones dominantes en el segmento de la telefonía básica controlen a

⁴ “La interconexión no discriminatoria normalmente implica que el operador de la red debe suministrar la interconexión a todos los compradores en los mismos términos y condiciones que el operador aplica a sus propias empresas o divisiones internas. Dichos términos y condiciones incluyen precio, calidad, normas de servicio, acuerdos de facturación, plazos de suministro y lugar físico de entrega” (Unión Internacional de Telecomunicaciones: “Políticas de Telecomunicaciones para las Américas (El Libro Azul)”, 1996).

aquellas que operan en los segmentos desde los cuales sería factible ingresar al mercado de las primeras, dado que ello resultaría en un obstáculo prácticamente insalvable para la introducción de competencia. Por otra parte, debe establecerse un monitoreo continuo que permita detectar eventuales conductas anticompetitivas por parte de los operadores dominantes, tales como las prácticas predatorias⁵, colusivas, acuerdos de exclusividad, etc..

El control de los actos de concentración entre firmas que operan en los distintos segmentos del mercado constituye un prerrequisito fundamental si se aspira a que el mercado de las telecomunicaciones asuma una dinámica competitiva que redunde tanto en la universalización de la prestación de los servicios de telecomunicaciones como en una efectiva disminución de las tarifas y una mejora en su calidad. Así, el análisis del impacto de la llamada "liberalización" del sector no puede dejar de considerar la magnitud de las barreras a la entrada que pudieran resultar, al momento en que se abre el mercado al ingreso de nuevos operadores, de la fusión entre empresas que operan

en los distintos segmentos de dicho mercado.

En este sentido, de presentarse una situación en la cual los grupos empresarios que cuentan con una posición dominante en el segmento de telefonía básica participaran en la propiedad de las firmas que actúan en los segmentos contiguos, se tendería a restringir -si no obstaculizar- la introducción de competencia en el mercado. Esta restricción al proceso de competencia resulta de dos mecanismos interrelacionados. En primer lugar, ese tipo de concentración constituiría un obstáculo significativo al eventual ingreso de operadores alternativos al segmento de telefonía básica, como consecuencia del control ejercido por la empresa dominante sobre las infraestructuras a partir de las cuales resulta posible proporcionar este servicio. En segundo lugar, el elevado grado de integración vertical alcanzado por la firma dominante conllevaría un incremento sustancial en las exigencias de capital (i.e., los costos de entrada) para cualquier otra empresa que quisiera ingresar al mercado -en cualquiera de sus segmentos-, en la medida en que ello sólo resultaría posible si se alcanzara un gra-

⁵ El poder monopólico no sólo designa la capacidad de aumentar indiscriminadamente los precios, sino también la posibilidad de mantenerlos por debajo de los costos para impedir la entrada de potenciales competidores, o para eliminar a los actuales prestadores. Por ejemplo, el operador del servicio básico de telecomunicaciones puede subsidiar los precios que cobra en los servicios abiertos a la competencia a partir de los beneficios generados en su explotación de segmentos monopólicos, limitando el ingreso de nuevas operadoras o eliminando a las ya existentes (subsidios cruzados).

do de integración similar al que posee la firma preexistente⁶. De allí que la posibilidad de introducir presiones competitivas en el mercado de la telefonía básica dependa, en gran medida, de la estructura de propiedad del mercado, objeto que conforma una dimensión clave de cualquier marco regulatorio referido a dicho sector.

En síntesis, *no es sólo* la asimetría original que se presenta en el mercado de las telecomunicaciones, que se refleja en la situación monopólica que mantiene la operadora preestablecida sobre la red fija de telefonía, la que restringe -dadas las ventajas de precedencia que ello supone- las posibilidades de que otras empresas ingresen a dicho mercado, sino también la eventual ubicación del operador de la red fija en los segmentos contiguos a su mercado. A su vez, dicha posibilidad afecta la propia dinámica competitiva de los servicios prestados a través de las vías alternativas de comunicación.

De esta manera, puede establecerse que, estilizadamente, la regulación de la transición a la competencia debe concentrarse en

tres ámbitos fundamentales de actuación. En primer lugar, el **control total o parcial de los precios** en los segmentos del mercado donde no se presenta una situación de competencia efectiva, especialmente en el segmento local de telefonía básica, en el cual, incluso en aquellos países donde se encuentra más avanzada la liberalización del sector, aún persisten las condiciones de cautividad asociadas a la prestación del servicio por enlaces fijos.

En segundo lugar, la **regulación de los cargos y condiciones de interconexión**, dado que la necesidad de conectarse con la red fija que tienen los operadores de las vías alternativas para la prestación de los distintos servicios de telecomunicaciones, confiere a las empresas que ejercen monopólicamente el control de la primera, la capacidad de desplegar todo tipo de prácticas restrictivas a la competencia (cargos de interconexión discriminatorios, malas condiciones de interconexión, etc.). A su vez, debe establecerse un plan de numeración que posibilite la implementación de un sistema de acceso igualitario (*equal*

⁶ Cabe señalar que, en la medida en que el tipo de operaciones (fusiones y adquisiciones) involucrado en la integración de los grupos predominantes supone -por acción u omisión- la intervención del regulador, las barreras a la entrada derivadas de dichas operaciones remiten, en última instancia, tanto al marco regulatorio sectorial como a la disposición de los gobiernos en hacer cumplir la normativa vigente (en particular, aquella referida a la defensa de la competencia).

⁷ Un acceso igualitario supondría que, para suscribir a los servicios de dos operadoras diferentes, el usuario tenga que marcar el mismo número de dígitos. A esto debe agregarse una forma no discriminatoria de asignar los números, de forma que ninguna

access)⁷, y que avance hacia la portabilidad de los números telefónicos⁸ (dos medidas que facilitan la migración de usuarios entre distintos operadores y servicios y, por lo tanto, la introducción de competencia).

En tercer lugar, debe establecerse un **control de las conductas anticompetitivas** -tales como la discriminación de precios, los acuerdos de exclusividad, las prácticas colusivas, etc.- y de los **actos de concentración** de las empresas con poder de mercado orientadas a eliminar o limitar a rivales efectivos o potenciales. El monitoreo e intervención en la conformación de la estructura de propiedad en el mercado de las telecomunicaciones apunta a evitar que las empresas predominantes obstaculicen el eventual ingreso de otros operadores, con el consiguiente impacto en las condiciones de competencia del sector.

De allí que cualquier proceso de introducción de competencia en el mercado de telecomunicaciones deba prever el posicionamiento de las grandes operadoras del servicio básico telefónico en los mercados contiguos, fundamentalmente televisión por cable, telefonía inalámbrica y comunicaciones sateli-

tales. Ello se debe a que, si gran parte de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones puede provenir de las vías alternativas de transmisión de voz, datos e imágenes, el hecho de que estos "caminos" se encuentren controlados societariamente por las mismas empresas que operan la red de telefonía fija tendería a restringir la introducción de competencia *ex ante*. En este sentido, el análisis del impacto del Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones (decreto 264/98), debe contemplar, en primer lugar, la estructura de mercado emergente de la privatización de EN-Tel, así como el posicionamiento de los operadores del servicio básico telefónico en los segmentos contiguos. Ello supone considerar no sólo al segmento de la telefonía fija, sino también, tal como se desprende de las consideraciones precedentes, el de la telefonía móvil, el de la televisión por cable y el de las comunicaciones satelitales.

2. La estructura del mercado argentino de telecomunicaciones en los noventa.

En función de lo dispuesto en el

na operadora acapare indebidamente los números de acceso que, por ejemplo, sean particularmente fáciles de memorizar por parte de los usuarios.

⁸ La portabilidad de números existe cuando un usuario puede cambiar de proveedor de servicios sin necesidad de cambiar el número de su teléfono. Esta situación es posible técnicamente, pero requiere cambios importantes en la infraestructura (las redes deben ser "inteligentes"). La no portabilidad constituye una barrera a la migración entre proveedores, dado que cambiar de número tiene elevados costos para los distintos tipos de usuarios.

Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel, se dividió el territorio nacional en dos áreas (Norte y Sur) que serían explotadas **monopólicamente** por dos consorcios diferentes durante la vigencia del período de exclusividad. A su vez, con anterioridad a la transferencia de la operadora estatal al capital privado, se crearon dos empresas "satélite": la Sociedad Prestadora de Servicios en Competencia (hoy Startel) y la Sociedad Prestadora del Servicio Internacional (hoy Telintar). Estas empresas, cuya propiedad se dividió en partes iguales entre la Sociedad Licenciataria Norte y la Sociedad Licenciataria Sur (hoy Telecom Argentina y Telefónica de Argentina), prestarían, respectivamente, otros servicios de telecomunicaciones distintos del básico en un régimen competitivo y el servicio de llamadas internacionales en un régimen de exclusividad.

Posteriormente se habilitó a las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (LSB) a participar en el mercado de telefonía móvil en la región del AMBA a través de Miniphone (donde cada LSB tiene el 50% del paquete accionario), área en la que ya participaba la firma Movicom, y en el interior del país (donde ya participaba la empresa CTI, asociada al grupo Agea/Clarín y la estadounidense GTE) en sus respectivas áreas de operación: a Telecom en el Norte a tra-

vés de Telecom Personal, y a Telefónica en el Sur a través de Unifón. Finalmente, luego de una serie de marchas y contramarchas normativas, se les permitió participar en la licitación por las frecuencias para operar el Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), cuya tecnología admitiría la prestación alternativa del servicio básico telefónico a través del radioespectro⁹.

En definitiva, a los consorcios adjudicatarios de los activos de ENTel se les concedió el **monopolio de la telefonía básica local y de larga distancia**, tanto nacional como internacional, la habilitación a través de la actual Startel de prestar **servicios en competencia**, las correspondientes frecuencias para prestar el **servicio de telefonía móvil** en la totalidad del territorio nacional y, finalmente, la posibilidad de **intervenir en el negocio de PCS**. Como se observará más adelante, tampoco se les presentó ninguna restricción al ingreso en los segmentos de la televisión por cable e Internet. Así, la estructura de mercado derivada del marco regulatorio sectorial tendió a condicionar fuertemente la posibilidad futura de introducir competencia. Dicha normativa, que denota un conjunto de inconsistencias que contradicen, en su esencia y en sus formas, la experiencia y las recomendaciones internacionales en la materia,

⁹ A la fecha de cierre del presente artículo, se encuentra pendiente la licitación de las bandas para la prestación del PCS.

Cuadro 1

Estructura de mercado emergente de la privatización de ENTel y de las concesiones de licencias posteriores.

Segmentos		Empresas	Régimen
SERVICIO BASICO URBANO E INTERURBANO NACIONAL		TELEFONICA DE ARGENTINA S.A. TELECOM ARGENTINA S.A.	Monopólico (7 años con un máximo de 3 años de prórroga)
SERVICIO BASICO INTERNACIONAL		TELINTAR S.A. -50% de Telefónica de Argentina S.A. - 50% de Telecom Argentina S.A..	Monopólico (7 años con un máximo de 3 años de prórroga)
OTROS SERVICIOS NO INCLUIDOS EN EL BASICO (transmisión de datos y servicio de telex nacional, radiomóvil marítimo, telecomunicaciones móviles, etc.)		STARTEL S.A. -50% de Telefónica de Argentina S.A. - 50% de Telecom Argentina S.A..	Competencia
SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES MOVILES CELULARES	Area Múltiple de Buenos Aires	MINIPHONE S.A. -50% de Telefónica de Argentina S.A. - 50% de Telecom Argentina S.A. MOVICOM S.A.	Competencia
	Interior del país (NORTE)	CTI Norte S.A. TELECOM PERSONAL S.A. (Telecom Argentina S.A.)	Competencia
	Interior del país (SUR)	CTI S.A. TCP UNIFON S.A. (Telefónica de Argentina S.A.)	Competencia
SERVICIOS DE TRANSMISION DE DATOS VIA SATELITE NACIONAL		NAHUEL SAT INTELSAT INMARSAT y otros	Competencia

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", SECyT-CONICET.

favoreció a Telecom Argentina y Telefónica de Argentina al permitirles construir y consolidar sus posiciones dominantes en el conjunto del mercado local de las telecomunicaciones (**Cuadro 1**).

Ahora bien, la estructura actual del mercado de las telecomunicaciones no se deriva únicamente de la modalidad que asumieron en un primer momento la privatización de ENTel y luego las concesiones en el ámbito de la telefonía móvil, sino también del intenso

proceso de fusiones y adquisiciones de empresas que tuvo lugar en el último bienio. En efecto, a partir de 1997, en gran medida como estrategia frente a la posibilidad de que en noviembre de dicho año prescribiera el período de exclusividad, se produjo un auge en las operaciones de compra-venta de empresas en el sector, proceso en el que asumen un papel decisivo los *holdings* liderados por Stet (Italia) y France Telecom (controlantes de Telecom Argentina), el

CEI Citicorp Holdings y Telefónica Internacional (controlantes de Telefónica de Argentina) y aquel conformado en torno al grupo Agea/Clarín (controlante de CTI)¹⁰.

Tal como fue anticipado, uno de los segmentos privilegiados en este proceso fue el de la televisión por cable, especialmente en los casos de las adquisiciones realizadas por el grupo Agea/Clarín y por el *holding* liderado por el CEI y Telefónica Internacional (TISA). En efecto, en el ámbito de la televisión por cable, como producto de las operaciones mencionadas, estos dos conglomerados terminaron repartiéndose prácticamente la totalidad de este mercado. Un fenómeno similar se manifiesta en el segmento de la transmisión de datos e Internet, donde los conglomerados liderados por el CEI y TISA y Stet y France Telecom han llegado a controlar en la actualidad casi el 85% del merca-

do. En cuanto a la transmisión vía satélite, el grupo Agea/Clarín tiene una participación mayoritaria en una de las únicas dos firmas del país habilitadas para prestar el servicio de televisión satelital (Galaxy Entertainment Argentina)¹¹.

La ausencia de control sobre las operaciones de compraventa de empresas registradas en el último tiempo en el mercado de telecomunicaciones, así como la inconsistencia con respecto a la futura apertura del mercado a la competencia de la normativa bajo la cual se definió la estructura de propiedad que emergería de la privatización de ENTel¹², denotan un marcado desinterés estatal por sentar las condiciones para que el sector asuma efectivamente una dinámica competitiva una vez concluido el período de exclusividad. El creciente grado de concentración se manifiesta, con más o menos intensidad, en cada uno de los segmentos del mercado, incremen-

¹⁰ Cabe destacar que el acelerado proceso de concentración de capital que evidencia el mercado local de telecomunicaciones tuvo lugar en el marco de una acelerada internacionalización del sector y una agudización de la lucha competitiva orientada a captar no solamente los nuevos segmentos de valor agregado en los países desarrollados, sino también y centralmente los beneficios de la apertura y desregulación de los llamados "mercados emergentes" de América latina, Asia y África. A diferencia de lo ocurrido en la Argentina, ello supuso, en los países desarrollados, una importancia creciente de las políticas de defensa de la competencia.

¹¹ A su vez, con respecto a la televisión abierta, entre Agea/Clarín y CEI-TISA poseen tres de los cinco canales de aire con cobertura nacional y, en el campo de la producción de contenidos, estos mismos *holdings* participan mayoritariamente en la propiedad de las principales empresas del país.

¹² Tal inconsistencia se manifiesta, por ejemplo, en la habilitación para las LSB, que operan el segmento local y de larga distancia nacional en condiciones monopólicas, para participar en los segmentos que admiten la presencia de más de un prestador, como los de llamadas internacionales, telefonía móvil, televisión por cable, Internet y PCS y que, además, necesitan interconectarse con la red de enlaces hijos.

Cuadro 2

Posición actual de los conglomerados liderados por STET-FRANCE TELECOM, CEI CITICORP HOLDINGS-TELEFONICA INTERNACIONAL y AGEA/CLARIN en el mercado local de telecomunicaciones (diciembre 1998).

Servicio prestado	Stet - France Telecom	CEI - TISA	Agea/Clarín
Telefonía básica	*	*	
Transmisión de datos (1)	*	*	*
Telefonía celular	*	*	*
Comunicaciones satelitales (2)	*	*	*
Televisión por cable	*	*	*

(1) Incluye transmisión de datos vía Internet.

(2) Tanto el CEI Citicorp Holdings como Telefónica Internacional poseen, a través de Telefónica de Argentina SA, una participación residual (0,205%) en Intelsat, con lo cual su participación en este segmento del mercado debe ser relativizada.

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", SECyT-CONICET, sobre la base de las Memorias y Balances de las empresas y base de datos del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", FLACSO-SECyT-CONICET.

tando sustancialmente el poder de mercado de un número muy reducido de actores (**Cuadro 2**), con implicancias negativas sobre el futuro funcionamiento del mercado de telecomunicaciones.

En este sentido, cabe resaltar dos cuestiones que remiten directamente a las debilidades con las que se ha enfrentado la defensa de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones en la Argentina. En primer lugar, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) no tiene ju-

risdicción en el ámbito de operación de las empresas de servicios públicos privatizados. En el caso particular de las telecomunicaciones, el decreto 1.185/90, por el que se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), estableció explícitamente que dicha autoridad regulatoria tenía, entre otras funciones, la de asegurar el mantenimiento de la competencia entre los operadores de telecomunicaciones, con lo cual quedaba ratificada la exclusión de la CNDC del campo de actividad propio de las empresas telefóni-

¹³ De todos modos, aun si la CNDC tuviera jurisdicción en el ámbito del mercado de las telecomunicaciones, la ley vigente hubiera restringido en forma sustancial sus capaci-

cas¹³. Así, toda posibilidad de ejercer algún tipo de control sobre las operaciones de compra venta de empresas en el ámbito de las telecomunicaciones terminó recayendo en el ente regulador sectorial desde 1997, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)¹⁴.

En segundo lugar, las propias atribuciones de dicho organismo - tanto de la CNT como, luego, de la CNC- fueron sufriendo, a lo largo de la década de los noventa, sucesivos recortes en sus facultades, derivando (en contradicción con las prácticas básicas de regulación consideradas "best practice" en el ámbito internacional) en una creciente concentración de las capacidades regulatorias en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones, dependiente de la Presidencia de la Nación (fundamentalmente en aquellas capacidades vinculadas con la regulación tarifaria, al otorgamiento de licencias para la prestación de servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia y al establecimiento de la prórroga del régimen de exclusividad). Resulta

evidente que, en un contexto institucional de estas características, se incrementan sustancialmente las probabilidades de "captura" de la autoridad regulatoria, no sólo por parte de las empresas, sino también del poder político¹⁵.

Es en este contexto que tiene lugar el proceso indiscriminado de concentración de capital en el sector expuesto precedentemente. Dicho proceso ha dado lugar a un incremento en las barreras a la entrada de nuevos competidores, en cualquiera de los segmentos del mercado, dificultando el futuro surgimiento de una dinámica efectivamente competitiva que tendiera a beneficiar a los usuarios. Así, la configuración estructural del mercado resultante tanto de las inconsistencias originales del modelo emergente de la privatización de ENTel (incluidas las concesiones posteriores en telefonía móvil) como de la ola de fusiones y adquisiciones de empresas registradas en los últimos años, plantea la necesidad de reconsiderar aspectos fundamentales del contexto normativo sectorial y, eventual-

dades de intervención, en la medida en que no contempla un régimen de preaviso de fusiones y adquisiciones de empresas.

¹⁴ En enero de 1997 se creó, en reemplazo de la CNT, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación. A través de la CNC se hizo efectiva la fusión de dos entes: la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

¹⁵ El riesgo de "captura", a su vez, se vio potenciado por el hecho de que la (entonces denominada) CNT comenzó a funcionar con posterioridad a la transferencia de ENTel al sector privado. Ello implicó que el ente regulador quedara en una situación de debilidad relativa (referida a sus capacidades técnicas y, por ende, de negociación) frente a los monopolios privados.

mente, de revisar gran parte de las operaciones de compraventa de empresas, a fin de garantizar un funcionamiento -mínimamente- competitivo del mercado. Sin embargo, la normativa a partir de la cual se dispuso la liberalización del sector tiende a convalidar el proceso de concentración de capital descripto y, por consiguiente, a restringir las posibilidades de "incentivar el desarrollo de la competencia, atenuar la posición dominante de las actuales compañías licenciatarias y fundamentalmente conformar un escenario en el que sea posible para la Autoridad Regulatoria controlar el proceso de apertura, en resguardo de la competencia efectiva y el interés público"¹⁶.

3. El plan de liberalización de las telecomunicaciones en la Argentina.

La modalidad que asumirá la liberalización del servicio básico telefónico fue establecida por la Secretaría de Comunicaciones a partir de marzo de 1998, en el marco de un proceso de escasa transparencia, donde la participación de los usuarios fue prácticamente inexistente (en continuidad con la práctica política que impulsó el proceso de privatización de ENTel y la posterior regulación del servicio).

Tal como fue señalado al co-

mienzo, la normativa sobre la que se basó la privatización de ENTel otorgaba a las LSB una exclusividad de siete años para la prestación del servicio telefónico básico en sus respectivas áreas de cobertura. Vencido ese plazo, las empresas tenían derecho a una prórroga por tres años más "si cumplían con exceso las metas básicas de inversiones, expansión y calidad de servicio" fijadas en dicha normativa. Los siete años iniciales de exclusividad previstos en el pliego expiraban en noviembre de 1997. En ese momento el gobierno no tomó decisión alguna respecto de la posibilidad de prorrogar el período de exclusividad y postergó hasta marzo del 1998 la definición de ese punto y de las reglas de liberalización que regirían para el sector.

La demora en esta decisión coincidió con la polémica en torno del decreto 92/97 que impulsó, a comienzos de 1997, el rebalanceo tarifario y la licitación del PCS, y desencadenó numerosas acciones judiciales (con sucesivos fallos contradictorios) que finalmente llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Luego de 15 meses de procesos judiciales el 7 de mayo de 1998 la Corte Suprema avaló, a pesar de las demandas de numerosas asociaciones de consumidores, el rebalanceo tarifario impulsado por el Gobier-

¹⁶ Extraído de los considerandos del decreto 264/98.

¹⁷ Esta resolución fue tomada -llamativamente- 48 horas después de que la justicia obligara a las empresas a pagar una multa de 1 millón de pesos diarios por el desconocimiento de las disposiciones judiciales vigentes.

no y las LSB¹⁷ (las LSB habían comenzado a cobrar las nuevas tarifas rebalanceadas desde el 1° de febrero de 1997, mientras la Corte Suprema debatía sobre la legalidad de la medida).

Para las LSB, esta definición del conflicto resultaba crucial para enfrentar la desregulación del mercado, no sólo porque se aseguraban tarifas más altas en el segmento local (el más cautivo del mercado¹⁸) sino porque además contribuía a fortalecer su posición en el marco del proceso de negociación que mantenían -y aún mantienen- con la Secretaría de Comunicaciones (Presidencia de la Nación) sobre las condiciones que asumirá la liberalización del sector.

3.1 Lineamientos generales del Plan de Liberalización

Como fue mencionado, en marzo de 1998, el Gobierno sancionó el "Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones" (decreto 264/98). Este decreto presenta

dos aspectos de central importancia para la futura dinámica del mercado: por un lado, define la extensión del monopolio de los servicios básicos, tanto local como de larga distancia (nacional e internacional) por parte de Telefónica de Argentina y Telecom Argentina por dos años más (hasta noviembre de 1999), y por otro, establece las reglas de juego para el ingreso de nuevos operadores al mercado telefónico a partir de dicha fecha.

La prórroga del período de exclusividad por dos años adicionales¹⁹, y no por tres como estaba previsto, surge como consecuencia de que las LSB cumplieron **sólo parcialmente** con las metas establecidas en el Pliego de Bases y Condiciones. Esta prórroga fue establecida originalmente como un derecho vinculado con el cumplimiento de determinadas metas técnicas establecidas en el Contrato de Transferencia de ENTel. Este derecho no era de naturaleza sancionatoria frente al incumplimiento de otras obligaciones que se establecían en dicho contrato

¹⁸ Como consecuencia del rebalanceo, la tarifa promedio se incrementó 16%. Entre 1996 y 1997 (i.e. antes y después del rebalanceo) las LSB incrementaron su facturación y sus utilidades, así como sus respectivos márgenes de rentabilidad sobre ventas. En este sentido, cabe plantear serios interrogantes con relación al impacto supuestamente neutral que, con respecto a los ingresos de las empresas, debía tener el rebalanceo tarifario.

¹⁹ El Defensor del Pueblo de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Liga Acción del Consumidor (ADELCO) se pronunciaron en contra de dicha prórroga. A esto se suma la oposición de algunas empresas que operan en el sector tales como Impsat y Keytech y las de algunos de los consorcios que se presentaron en la licitación del PCS- Compañía del Sur, liderado por Hutchinson, y el que agrupa a la compañía Telia y a los grupos locales Techint y Loma Negra.



María Julia Alsogaray
Privatizadora de ENTel

(tales como la prohibición de aplicar subsidios cruzados entre servicios monopólicos y en competencia, la obligación de proporcionar interconexión no discriminatoria a terceros y la de proveer toda la información requerida por la autoridad regulatoria) en el que incurrieron las LSB durante el período de exclusividad, ni se encontraba sujeto a procedimientos de consulta o audiencias públicas, como sucede en los países pioneros en regulación económica²⁰.

La Secretaría de Comunicaciones (como resultado de la negociación mencionada anteriormente) otorgó la prórroga de la exclusividad por dos años más, evitando un minucioso y necesario examen del cumplimiento de las metas y obligaciones exigidas. Paralelamente, habilitó a las LSB a, por un lado, entrar en un negocio fundamental para competir, en el futuro, en el segmento de telefonía básica, como es el PCS y, por otro, a implementar el rebalanceo tarifario a partir del incremento absoluto en el nivel de la tarifa promedio. Como fue sugerido anteriormente, estas dos últimas medidas resultan fundamentales en términos estratégicos con vistas a

la futura liberalización. Por un lado, el ingreso en el segmento de PCS les permitiría a las LSB restringir la competencia que desde la prestación de dicho servicio se podría ejercer sobre el segmento de telefonía básica local. Por otro lado, el rebalanceo tarifario, que implicó un aumento en el precio de las llamadas locales y una disminución del de las llamadas de larga distancia, tendió a asegurar tarifas elevadas en el segmento (el urbano) que, incluso una vez abierto el mercado a la competencia, mantendrá una cautividad significativa.

Con el "Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones" se impulsa una **apertura gradual** del segmento de la telefonía básica urbana y de larga distancia (nacional e internacional) a partir de dos etapas diferenciadas²¹. Desde noviembre de 1999 se inicia la primera etapa, habilitando a dos sociedades adicionales a prestar el servicio básico local y de larga distancia una vez vencida la prórroga del período de exclusividad. En la segunda, que tiene lugar a partir de noviembre del año 2000, se posibilita el ingreso de tres operadores adicionales con posi-

²⁰ Cabe destacar que el Plan de Liberalización les impone a las licenciatarias obligaciones adicionales como contrapartida de la prórroga del período de exclusividad, tales como la obligación de instalar un mínimo de 640 mil nuevas líneas, la ampliación de la red de teléfonos públicos y semipúblicos, la prestación de nuevos servicios en la Antártida y la conexión promocional a bajo costo para clientes de escasos recursos (\$100).

²¹ Involucra además a la telefonía pública, rural y semirural a partir de marzo y junio de 1998, respectivamente, y a la transmisión de datos con el Mercosur durante 1999.

bilidad de operar en el segmento de llamadas de larga distancia -nacional e internacional-.

Es decir que, a partir de noviembre de 1999, las LSB podrán continuar operando sus respectivas licencias, pero ya sin exclusividad ni limitadas a una zona determinada de actuación, al tiempo que se incorporarán dos nuevos operadores nacionales de telefonía. Un aspecto fundamental del decreto 264/98 es que establece como requisito para acceder a las licencias que estos dos nuevos operadores nacionales de telefonía debían encontrarse integrados obligatoriamente, *a mayo de 1998*, al mismo tiempo, por:

- operador/es de servicios de telefonía móvil con arraigo en el país,
- operador/es de redes físicas de televisión por cable de gran cobertura²² y/u otros prestadores de servicios de telecomunicaciones con redes físicas ya instaladas,
- operador/es independiente/s (se trata de las 293 cooperativas telefónicas existentes en el

país)²³.

A partir de noviembre del 2000, en la segunda etapa de liberalización, se permitirá la prestación del servicio de telefonía de larga distancia por parte de tres nuevos operadores que deberán haber obtenido, nuevamente *con anterioridad a mayo de 1998*, una licencia para la prestación de servicios de telecomunicaciones como requisito excluyente para participar en el concurso.

Además, los operadores ingresantes deberán acreditar no tener vínculos societarios o accionarios, ni sujeción económica o jurídica, con las LSB o entre sí (incluyendo a los accionistas directos o indirectos de las LSB o de las nuevas prestadoras, a sus operadores respectivos y, en todos los casos, a sus sociedades controladas). Paralelamente, se incorporan mecanismos de control de las prácticas restrictivas verticales y la aplicación de subsidios cruzados²⁴. Con respecto a los primeros (prácticas restrictivas verticales) se prohíbe celebrar acuerdos o prácticas concertadas, integracio-

²² El decreto determina que deben ser operadores con cobertura en al menos cinco ciudades de más de 150 mil habitantes o un mínimo de 100 mil abonados considerados en conjunto o individualmente.

²³ De existir más de dos sociedades que reúnan estas condiciones, se llamaría a concurso público nacional.

²⁴ El Reglamento sobre Prácticas Restrictivas Verticales y Subsidios Cruzados se encuentra actualmente en proceso de elaboración.

²⁵ Cabe mencionar que la Secretaría de Comunicaciones plantea la necesidad de establecer controles a las prácticas restrictivas de la competencia y a los subsidios cruzados durante el transcurso del año 1998. Esto se produce recién luego de la intensa ola de adquisiciones y fusiones que tuvo lugar en el sector en el último bienio ante la inminencia de la liberalización.

nes verticales y/u horizontales²⁵. En relación con los segundos -subsidiados cruzados- se prohíbe la fijación de precios inferiores a los costos más una utilidad razonable y se establece la obligación de separar contablemente los servicios de telefonía local de los de larga distancia nacional e internacional.

En cuanto a las condiciones de liberalización del servicio de telefonía básica, el decreto 264/98 plantea diferencias sustanciales respecto del Pliego de Bases y Condiciones al restringir a un número fijo la cantidad de nuevos ingresantes al mercado. En este sentido, el pliego establecía que “la prestación total o parcial del servicio público telefónico básico quedará **en régimen de competencia abierta sin límites de tiempo y en las mismas condiciones del llamado inicial**, sin perjuicio de la adecuada actualización de los aspectos técnicos y económicos originarios”. Además determinaba que, “al finalizar el período de exclusividad **cualquier interesado podrá solicitar licencias para el área o territorio** del que se trate, en competencia con la o las licenciatarias que presten servicios en ese momento”.

En contraste con lo dispuesto originalmente en el Pliego de Bases y Condiciones, el decreto 264/98 promueve una liberalización acotada -especialmente en el segmento local, que concentra más del 90% del tráfico telefónico total- a las empresas propietarias

de las principales redes de comunicaciones instaladas en el país, inhibiendo las ventajas de un proceso de competencia amplio y reconociendo implícitamente las inversiones realizadas y la posición actual de las empresas líderes en el mercado como *derechos adquiridos* por ellas. Esta apreciación se refleja en el propio texto del decreto 264/98, cuando sostiene que “resulta conveniente establecer un cronograma de transición a la competencia con múltiples prestadores de telefonía pública, nuevos licenciatarios para las áreas rurales y cuatro prestadores nacionales de servicios de telefonía básica compitiendo entre sí sobre la base del **reconocimiento del derecho de los prestadores existentes** y el aprovechamiento de la infraestructura desarrollada”.

En efecto, tanto las disposiciones sobre la liberalización de la telefonía urbana como la de larga distancia benefician claramente y en primer lugar a las LSB, dado que, por un lado, les otorgan exclusividad durante dos años adicionales y, por otro, les posibilitan actuar en un escenario caracterizado por la ausencia de un proceso de apertura plena, al quedar denegado el ingreso de nuevos operadores -más allá de los dos consorcios que están autorizados a participar en el mercado a partir de noviembre de 1999-. En segundo lugar, dichas disposiciones benefician a los *holdings* con posiciones dominantes en los seg-

mentos conexos al de telefonía básica, convalidando a través de la normativa las estrategias de concentración desplegadas por estas empresas durante la vigencia del período de exclusividad.

En función de los parámetros establecidos por el citado decreto, y dado que Unifón, Telecom Personal y Miniphone quedan excluidas por estar vinculadas societariamente a las LSB, los adjudicatarios de las dos licencias para operar en el ámbito local y de larga distancia únicamente pueden ser CTI Móvil (Grupo Agea/Clarín y GTE) y Movicom (Bell South, Motorola y Macri), asociados con los principales operadores de televisión por cable o las prestadoras de transmisión de datos y las cooperativas. En cuanto a las tres licencias adicionales que se prevé otorgar a partir de noviembre del 2000 para la prestación del servicio de larga distancia nacional e internacional, resulta altamente plausible que los actuales licenciatarios de la de transmisión de datos vía satélite -Impsat, CompSAT y Keytech- sean sus adjudicatarios, considerando la condición de existencia previa exigida para participar en el concurso y los derechos futuros establecidos en sus actuales contratos de concesión.

En definitiva, con respecto a los nuevos ingresantes al mercado, el Plan de Liberalización establece una serie de condicionamientos que tienden a favorecer a las LSB

y a los grupos empresarios que, si bien no participan actualmente en el mercado de telefonía básica, se encuentran fuertemente establecidos en el ámbito de los segmentos contiguos (televisión por cable, comunicaciones satelitales y telefonía móvil) en detrimento de posibles nuevos entrantes. Asimismo, obliga a las empresas con escasa o nula participación en el mercado nacional a asociarse con los grupos mencionados como única posibilidad de acceder al mercado (debido a la condición de poseer redes de gran cobertura con anterioridad al comienzo del plan), generando en beneficio de los últimos la posibilidad de efectuar importantes ganancias de capital sobre la base de esta posición de privilegio otorgada por decreto.

Por otra parte, el decreto 264/98 tiende a garantizar a las empresas que ingresarán al mercado a partir de 1999 la protección frente a la competencia de nuevos operadores tanto efectivos como potenciales, al establecer un número determinado de competidores. Cabe señalar que no existe ninguna justificación técnica para determinar, *ex ante*, el número de competidores en el mercado, especialmente considerando la importancia que asume en mercados oligopólicos la amenaza a la entrada de nuevos operadores como límite a la fijación de márgenes de ganancia y, consecuentemente, de los precios.

3.2. La regulación del proceso de apertura.

La regulación de este proceso de transición a la "competencia" constituye el principal mecanismo que posibilitaría la generación de una dinámica competitiva en el mercado que beneficie a los usuarios a través de reducciones en los precios. El Plan de Liberalización establece un período de transición a la competencia, que tendrá lugar desde marzo de 1998 hasta noviembre de 1999, en el marco del cual se conformarán los nuevos operadores y se generarán las condiciones para su entrada a través de la regulación de las condiciones de interconexión de las redes, los procedimientos de selección del operador, y las obligaciones de servicio universal y su financiamiento²⁶.

En cuanto a las condiciones de interconexión, si bien la normativa determina que los operadores de-

ben establecer convenios sobre la base de los principios de obligatoriedad, no discriminación técnica²⁷ o económica, y compensación recíproca²⁸, no promueve el arrendamiento de las facilidades esenciales, ni establece como obligatoria la portabilidad de números telefónicos²⁹. Estas dos últimas medidas (el arrendamiento de las redes y la portabilidad de los números telefónicos) resultan fundamentales para introducir competencia en el mercado. La obligatoriedad de disponer de un conjunto determinado de facilidades esenciales para su arrendamiento, a precios regulados, posibilita en mercados con una fuerte concentración de la propiedad de la infraestructura básica en manos de escasas empresas, como el argentino, la entrada de pequeños prestadores que actúan en nichos de mercado específicos y que contribuyen a dinamizar el proceso competitivo limitando el comportamiento de las empresas dominantes en materia de fijación de precios. Asimismo, la portabilidad

²⁶ El Anteproyecto del Reglamento de Servicio Universal se encuentra actualmente en discusión, sujeto al mecanismo de Audiencias Públicas.

²⁷ Los planes técnicos fundamentales establecen la obligación de que las redes tengan arquitecturas abiertas de forma tal de posibilitar la interconexión con otros prestadores de telecomunicaciones.

²⁸ Todos los operadores tienen derecho a establecer compensaciones recíprocas para la terminación de las llamadas basadas sobre los costos de la red más eficiente en esa área local. Este principio no se aplica a llamadas con la modalidad de facturación "abonado llamante paga".

²⁹ Si bien el Plan Fundamental de Numeración Nacional (resolución 46/97 de la Secretaría de Comunicaciones) plantea la conveniencia de introducir la portabilidad de números telefónicos, no establece su obligatoriedad, quedando la implementación de dicho mecanismo sujeta a las determinaciones tecnológicas que permitan o no su instrumentación.

de números, que posibilita al cliente mantener el número telefónico al migrar de operador, de zona y de tipo de servicio telefónico (móvil, fijo, etc.), permitiría atenuar la "cautividad" del cliente respecto de la operadora preexistente, evitando que incurra en costos al cambiar de prestadora. Esta medida resulta fundamental para minimizar las ventajas de precedencia que los operadores dominantes, en este caso Telefónica de Argentina y Telecom Argentina, poseen como consecuencia de haber tenido el monopolio en la prestación del servicio básico telefónico durante un período de 9 años (al momento de la liberalización).

En un mercado competitivo el mecanismo de selección del operador debe ser transparente (el cliente debe tener acceso gratuito a información sobre precios, calidades y formas de acceso) y no discriminatorio -sin costos para el usuario-. En el esquema normativo bajo análisis se establece que para la selección de los operadores locales, en principio, no se implementarán mecanismos de prescripción, con lo cual las LSB no se encontrarán obligadas a consultar a sus clientes acerca de

esta opción (aquellos usuarios que no opten por un nuevo operador continuarán con el original)³⁰. En cambio, la selección del operador de larga distancia se realizará durante la primera etapa de la liberalización del servicio -entre noviembre de 1999 y noviembre del 2000- a través de un procedimiento de prescripción. Este procedimiento establece que los clientes deberán registrarse en la central local del operador seleccionado -o en el correspondiente por defecto- especificando el encañamiento de las llamadas de larga distancia originadas en esa línea hacia el operador de larga distancia preseleccionado.

A partir de noviembre del 2000, una vez entrada en vigencia la segunda etapa de la liberalización del servicio telefónico básico de larga distancia, los operadores locales deberán habilitar la selección por discado (*multicarrier*) para los operadores que proporcionan este servicio³¹. Este proceso de prescripción será llevado a cabo por un administrador neutral con experiencia internacional previa en la materia, antes de la finalización del período de transición. Este administrador será el responsable de organizar el registro de

³⁰ Los lineamientos generales de la prescripción están definidos en dicho decreto, sin embargo pueden alterarse sustancialmente como consecuencia del proceso de negociación que sostiene actualmente la Secretaría de Comunicaciones con las empresas en relación con el Reglamento General de Prescripción.

³¹ Los operadores móviles también deberán implementar la selección por discado. No obstante, las implicancias de este procedimiento estarán más claras una vez que se apruebe el Reglamento General de Prescripción.

los titulares de las líneas para la asignación de operador y llevar en forma actualizada la base de datos³². Los abonados presuscriptos que soliciten cambio de operador lo harán a título oneroso, luego de una permanencia mínima de dos meses y cuantas veces lo crean conveniente.

Este diseño del esquema de presuscripción no sólo no impone a las licenciatarias la exigencia de consultar a los clientes qué empresa desean que les preste el servicio sino que, además, los obliga a permanecer un mínimo de dos meses una vez realizada la opción y a financiar ellos mismos el cambio de operador. Por otra parte, no establece obligatoriedad de implementar la portabilidad de números entre operadores y servicios, favoreciendo de ese modo a las LSB, tendiendo a resguardar sus posiciones dominantes en el mercado y perjudicando directamente al cliente, que puede quedar cautivo de ellas, y a los operadores entrantes, que tendrán condiciones de competencia desigual con respecto a las operadoras

preestablecidas. Se trata, considerando las recomendaciones internacionales en materia regulatoria, de una **situación inédita: una regulación asimétrica, pero no a favor de los nuevos entrantes, sino en beneficio de las empresas preestablecidas**. En cuanto a los nuevos operadores -liderados por CTI Móvil y Movicom-, si bien se les presentan condiciones regulatorias que tienden a beneficiar a las LSB, se les garantiza (por decreto) entrar al mercado sin competir con terceras empresas (por ejemplo, en un concurso público internacional) y, a su vez, se impide el ingreso de nuevos competidores posteriormente.

Así, en el segmento urbano se fija en cuatro el número de oferentes posibles para la prestación del servicio telefónico básico³³, y se tiende a garantizar que las LSB mantengan su posición dominante sobre la base de una regulación asimétrica que las favorece convalidando (y no procurando atenuar) sus ventajas de precedencia. Este esquema de liberalización promueve una competencia

³² Dicho administrador será financiado por los prestadores del servicio de larga distancia (nacional e internacional) en proporción al número de clientes que haya presuscripto cada uno. A estos efectos no se considerarán los clientes preexistentes y que no opten por cambiar en cada una de las redes de los operadores sujetos a la obligación de presuscripción, según lo establece el decreto 264/98. En otras palabras, el financiamiento de la administración de dicha base de datos recaerá más intensamente sobre los nuevos operadores.

³³ Si bien habrá más de cuatro empresas proporcionando telefonía básica a través de nuevas tecnologías como el PCS una vez finalizada la prórroga del período de exclusividad, es posible que se trate de empresas pertenecientes a los mismos *holdings* que serán beneficiados con las licencias para proporcionar telefonía básica según los requisitos establecidos en el decreto 264/98.

oligopólica restringida en el ámbito urbano -el segmento más cauteloso y más rentable- con un fuerte riesgo de distribución concertada de mercado, competencia por imagen y calidad (paquetes de "productos"), y un impacto poco significativo en materia de precios y universalización del servicio³⁴.

El segmento de larga distancia -nacional e internacional- que desde una perspectiva tecnológica admite crecientemente y cada vez con mayor facilidad la introducción de competencia, presenta -en el marco del presente esquema- mayores posibilidades de generar una dinámica competitiva en el largo plazo. Sin embargo, la apertura plena del mercado (en rigor, acotada a siete operadores mediante la selección del operador de larga distancia por discado *multicarrier*) se producirá a partir de noviembre del año 2000, un año después del fin del período de exclusividad y del ingreso de dos nuevos operadores. En este sentido, no se han justificado técnicamente ni la forma gradual en que

irán ingresando los nuevos operadores de telefonía de larga distancia (dos a fines de 1999, y tres más a fines del año 2000) ni los motivos por los cuales el mecanismo de *multicarrier* no se implementa desde el mismo momento en que se abre este segmento al ingreso de nuevos operadores.

En síntesis, el nuevo "Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones" (**Cuadro 3**) ha establecido las condiciones para que los mayores operadores con redes alternativas a la red de enlaces fijos instaladas en el país (no sólo CTI Móvil y Movicom, sino también Impsat, Compsat y Keytech), ingresen al mercado de telefonía básica que actualmente monopolizan Telefónica de Argentina y Telecom Argentina. De esta manera, se favorece el ingreso al mercado de determinados operadores, evitándose un concurso público internacional por las respectivas licencias y protegiéndolos posteriormente del ingreso de competidores adicionales al determinar el número de oferentes por segmen-

³⁴ En cuanto a la fijación de tarifas, el decreto de "liberalización" establece que los cuatro consorcios conformados podrán ofrecer en paquete los productos mencionados fijando sus propias tarifas sin intervención del estado en todas aquellas regiones en las cuales exista más de un oferente. En las localidades en las cuales exista un solo oferente el estado mantendrá la facultad de regular la tarifa para evitar abusos.

³⁵ Herrera, al exponer los fundamentos sobre los que se diseñó el modelo regulatorio para la privatización de las telecomunicaciones en el Brasil, sostiene que "tan importante como reconocer que el sector no es más un monopolio natural fue reconocer que actualmente la constante introducción de innovaciones tecnológicas modifica la estructura 'natural' del sector de una forma muy difícil de anticipar en términos prospectivos. De hecho, con el nivel de información al alcance de cualquier organismo gubernamental, definir cuál será la morfología de mercado 'ideal' a lo largo de la próxima década es casi tan difícil como predecir el tamaño y la forma de la próxima ola mirando la foto de una playa" ("Reforma del sector de telecomunicaciones en el Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios", mimeo, julio 1998).

to (local y larga distancia nacional e internacional) por vía legal³⁵.

4. Reflexiones finales

Con la privatización de ENTel y la concesión de reservas temporales de mercado se planteaban (desde un punto de vista teórico) una serie de exigencias regulatorias tendientes a evitar el abuso de la posición dominante otorgada a las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (LSB). Entre las más relevantes se encontraban, por un lado, la regulación tarifaria en aquellos segmentos del mercado explotados monopólicamente (como mínimo durante la vigencia del período de exclusividad³⁶) y, por otro, el monitoreo e intervención en la conformación de la estructura de propiedad del mercado de las telecomunicaciones.

La política de regulación tarifaria instrumentada desde el inicio del proceso privatizador hasta la actualidad, redundó en un costo del

servicio para los usuarios sustancialmente superior -en términos reales- al registrado en los países industrializados³⁷, y generó márgenes de rentabilidad para las LSB que superan significativamente aquellos registrados por las principales operadoras internacionales del servicio de telecomunicaciones. En efecto, como se observa en el **Cuadro 4**, el margen de rentabilidad sobre ventas de Telefónica de Argentina y Telecom Argentina casi ha triplicado, en el lapso comprendido entre 1991 y 1996, al que corresponde a las 10 operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo desde el punto de vista de su facturación.

De allí que, desde una perspectiva distributiva, con la privatización de ENTel no se haya logrado transferir al conjunto de la sociedad los beneficios que supone el importante incremento registrado en la productividad del sector a lo largo de la presente década³⁸. Por

³⁶ Dicho control puede resultar necesario independientemente de que el mercado se haya abierto a la competencia, en tanto no se produzca una situación de competencia efectiva.

³⁷ Al comparar el precio de una canasta típica de consumo telefónico en la Argentina con el de los 25 países de la OCDE, en función del producto bruto interno per cápita, se observa que supera al de todos los países involucrados, con la excepción de Turquía. Ello responde, por un lado, al hecho de que la tarifa promedio del servicio telefónico aumentó más de un 95% desde la privatización de ENTel hasta la instrumentación del rebalaceo tarifario (que supuso, tal como fue mencionado, un incremento adicional del 16%) y, por otro lado, y sobre todo, al hecho de que con anterioridad a la transferencia de la empresa al capital privado (entre diciembre de 1989 y noviembre de 1990) el valor del pulso telefónico, medido en dólares estadounidenses, fue incrementado en más de ocho veces.

³⁸ Medida en términos de líneas instaladas por personal ocupado, la productividad de las LSB se incrementó en un 292% entre noviembre de 1990 y fines de 1997.

Cuadro 3

Plan de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones (decreto 264/98). 1998-2000.

Etapas	Servicio básico local	Servicio básico de larga distancia	Consortios	Prescripción	
				Local	Larga distancia
Mar. 1998	Licenciatarias del Servicio Básico Telefónico (2 años)	Licenciatarias del Servicio Básico Telefónico (2 años)	Telefónica de Arg. Telecom Arg.	-	-
Nov. 1999	Dos nuevos operadores nacionales: Sociedades integradas por grandes operadores de televisión por cable y telefonía móvil, con participación de las cooperativas telefónicas		Liderados por: Movicom CTI	<ul style="list-style-type: none"> • No portabilidad de números • No obligatoriedad de consultar a los clientes por parte de las LSB • Cambio de operador oneroso 	
Nov. 2000		Tres nuevos operadores con redes preexistentes	Keytech Comsat Impsat	-	Selección de operador por disca- cado (Multicarrier)
		7 operadores	-	-	-

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", SECyT-CONICET.

lo contrario, la política tarifaria vigente ha tendido a garantizar que dicho incremento sea absorbido, casi excluyentemente, por las LSB³⁹.

Una de las oportunidades que se presentaba para revertir el sesgo regresivo que, en materia distributiva, ha resultado de la evolución de las tarifas del servicio básico telefónico -además de una adecuada regulación tarifaria- se centraba sobre la posibilidad de introducir competencia en el mercado una vez concluido el período de exclusividad. Sin embargo, tal posibilidad, que habría tendido a li-

mitar los "grados de libertad" en la fijación de precios por parte de las principales operadoras del sector, se encuentra fuertemente restringida por el elevado nivel de concentración que fue alcanzando, en lo que va de la década, en el mercado argentino de telecomunicaciones. Ello responde no sólo a la ausencia de control sobre las operaciones de fusiones y adquisiciones de empresas registradas en el sector en el último bienio, sino también al diseño original de la estructura del mercado resultante de la privatización de ENTel.

En efecto, la concesión simultá-

³⁹ Cabe recordar que inicialmente se estableció la obligatoriedad de reducir las tarifas en términos reales por parte de las LSB, como mecanismo de transferencia de los incrementos de productividad a los usuarios.

Cuadro 4

Comparación internacional de los márgenes de rentabilidad promedio sobre ventas. 1991-1996. (en porcentajes)

Empresa	País	Promedio 1991-1996
NIPPON TELEGRAPH & TELEPHONE	JAPON	2,43
AT&T	EE.UU.	4,70
DEUTSCHE TELECOM	ALEMANIA	3,64
FRANCE TELECOM	FRANCIA	3,89
BRITISH TELECOMMUNICATIONS	GRAN BRETAÑA	13,02
TELECOM ITALIA	ITALIA	3,82
GTE CORPORATION	EE.UU.	10,03
BELL SOUTH	EE.UU.	10,86
MCI COMMUNICATIONS CORP.	EE.UU.	5,55
TELEFONICA DE ESPAÑA	ESPAÑA	8,06
PROMEDIO		5,44
TELECOM ARGENTINA SA	ARGENTINA	13,43
TELEFONICA DE ARGENTINA SA	ARGENTINA	15,50
PROMEDIO ARGENTINA	ARGENTINA	14,61

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", SECyT-CONICET.

nea de reservas legales de mercado en los segmentos de telefonía local y de larga distancia contradice los principios básicos en materia de control antimonopólico en el mercado de las telecomunicaciones. Lo mismo cabe señalar con respecto al hecho de que las LSB fueran autorizadas a participar en el segmento de telefonía móvil celular y PCS en las mismas regiones en las que tienen el mo-

nopolio de la infraestructura básica de telefonía.

A su vez, sobre este modelo de mercado -de por sí inconsistente con la intención de introducir competencia-, no se llevó a cabo ningún control en materia de fusiones y adquisiciones de empresas. Así, los principales grupos empresariales que intervienen en el sector (fundamentalmente Stet-France Telecom, CEI-Telefónica Interna-

cional y el grupo Agea/Clarín) pasaron a controlar la casi totalidad de las infraestructuras disponibles para prestar los distintos servicios de telecomunicaciones.

En este contexto, signado por un elevado grado de concentración en cada uno de los segmentos del mercado (y, en la medida en que se trata de los mismos actores en cada uno de dichos segmentos, en la totalidad del mercado de telecomunicaciones), fue sancionado a comienzos de 1998 el decreto de Liberalización de las Telecomunicaciones que, como pudo observarse, ha tendido a convalidar el proceso de concentración de capital que tuvo lugar en el sector en todo el período posterior a la privatización. Por otra parte (y considerando las características que ha adoptado la regulación del sector a lo largo de todo el proceso analizado), la forma que asume la “liberalización” del mercado promueve la conformación de un proceso restringido de competencia, con un elevado riesgo de que los grupos empresarios hegemónicos en el sector desplieguen prácticas colusivas (distribución concertada de mercado), especialmente en el segmento de la telefonía local.

En definitiva, sea por acción (regulación de tarifas en favor de las LSB, concesiones en segmentos competitivos a las mismas empresas que gozaban de reservas legales de mercado, etc.) o por omisión (ausencia de control sobre

las fusiones y adquisiciones), el modelo argentino de regulación de las telecomunicaciones ha garantizado márgenes de rentabilidad sumamente elevados (en términos internacionales) para las LSB. A su vez, en un contexto signado por recurrentes renegociaciones/transformaciones/omisiones regulatorias, se sentaron las bases para que dichos márgenes no se vean sustancialmente erosionados por la introducción de competencia, dado el grado de concentración alcanzado, así como su convalidación posterior mediante la normativa que establece las condiciones en que se “liberalizará” el mercado.

En este sentido, las inconsistencias del modelo privatizador en el ámbito de las telecomunicaciones no sólo se manifiestan en el impacto regresivo que, en términos distributivos, se derivó de la política de regulación tarifaria, sino también en el hecho de que gran parte del diseño institucional y de mercado emanado del marco regulatorio ha tendido a restringir la posibilidad de introducir efectivamente competencia en el sector. En otras palabras, desde la propia normativa se han sentado las bases para una virtual obstaculización de uno de los principales objetivos establecidos al comienzo de la década en el mismo marco regulatorio (el de introducir competencia en el mercado), lo cual tiende a disminuir las posibilidades de que se revierta el sesgo regresivo asumido por la evolución

de las tarifas telefónicas desde la privatización de ENTel hasta la actualidad. Para concluir, cabe señalar que los problemas que ha venido presentando el mercado de las telecomunicaciones no se desprenden de una supuesta "in-

madurez institucional" que caracterizaría a la Argentina en materia regulatoria sino, fundamentalmente, de una lógica sociopolítica sustentada sobre la articulación entre el diseño normativo sectorial y los intereses de los grupos empresa-



III ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA



EI CIEC (Centro de Investigaciones Económicas de Córdoba) llevará a cabo el **III ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA** del 11 al 14 de agosto de 1999, en la ciudad de Córdoba.

- Antropocentrismo
 - Globalización
 - Mercosur
 - Pobreza
 - Economías de solidaridad y equilibrio ecológico

Los trabajos deben enviarse al coordinador académico hasta el 30 de marzo de 1999 a López y Planes 2701, 5006 Córdoba, Argentina.

Los resúmenes pueden anticiparse al fax 54 51 334092.

Cierre de inscripción: 30 de julio de 1999.

INFORMES

Luis Eugenio di Marco – Director del CIEC

Tel: 54 51 692636/334091 Fax: 54 51 334092

López y Planes 2701 5006 Córdoba

En Buenos Aires: Lic. Alejandra Morilla Tel: 54 1 952-7714