

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

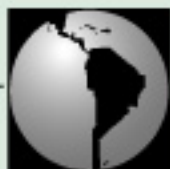
5

Septiembre de 1998

Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberación

MARTÍN ABELES, KARINA FORCINITO
Y MARTÍN SCHORR

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ARGENTINA

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

5

Septiembre de 1998

Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización

MARTÍN ABELES, KARINA FORCINITO
Y MARTÍN SCHORR

Área Economía y Tecnología

Proyecto «Privatización y regulación en la economía argentina»

Documento de Trabajo N° 5

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Programa de Modernización Tecnológica SECYT-CONICET

BID 802/OC-AR PID N°: PMT-SID 0035

La primera edición de este trabajo se publicó en septiembre de 1998.

Edición impresa

Diseño de tapa e interior a cargo de Libronauta

© 2001 by FLACSO/Área Economía y Tecnología

Ayacucho 551

1026 - Buenos Aires, Argentina

Edición digital

Construcción y diseño a cargo de Libronauta

© 2001 by FLACSO/Área Economía y Tecnología

Ayacucho 551

1026 - Buenos Aires, Argentina

Queda hecho el depósito de Ley 11.723

I.S.S.N. 1668-0669

Reservados todos los derechos.

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización por escrito de FLACSO y Libronauta Argentina S. A., la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Índice

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN

SECCIÓN 2: CAMBIO TECNOLÓGICO Y REGULACIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- 2.1.** Cambio tecnológico y nueva configuración del mercado de telecomunicaciones
- 2.2.** El mercado ampliado de las telecomunicaciones
- 2.3.** Los problemas regulatorios de la transición del monopolio natural a la competencia oligopólica

SECCIÓN 3: MARCO REGULATORIO Y ESTRUCTURA DE MERCADO: EL SERVICIO BÁSICO TELEFÓNICO, LA TELEFONÍA MÓVIL CELULAR Y EL SERVICIO DE COMUNICACIONES PERSONALES

- 3.1.** Estructura de mercado emergente de la privatización de ENTel
 - 3.1.1.** El marco legal del control antimonopólico en la Argentina
 - 3.1.2.** El ente regulador del mercado de telecomunicaciones
- 3.2.** Las concesiones posteriores en telefonía móvil celular
- 3.3.** El Servicio de Comunicaciones Personales (PCS)

SECCIÓN 4: REGULACIÓN TARIFARIA Y DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LAS LICENCIATARIAS DEL SERVICIO BÁSICO TELEFÓNICO (LSB)

- 4.1.** Principales aspectos de la regulación tarifaria
- 4.2.** Estimación de la evolución del costo del servicio telefónico a nivel residencial
- 4.3.** Impacto del rebalanceo de las tarifas telefónicas

SECCIÓN 5: ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN EL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES: LA IMPORTANCIA DEL CONTROL ANTIMONOPÓLICO

- 5.1.** Fusiones y adquisiciones en el mercado argentino de telecomunicaciones
- 5.2.** Vacío regulatorio y concentración de capital

**SECCIÓN 6: LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO
DE TELECOMUNICACIONES**

SECCIÓN 7: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Anexo 1

Anexo 2

Anexo 3

Bibliografía

Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización¹

MARTÍN ABELES
KARINA FORCINITO
MARTÍN SCHORR

SECCIÓN: INTRODUCCIÓN

La política de privatizaciones instrumentada desde fines de la década del ochenta inauguró una nueva problemática referida a la intervención estatal en la economía argentina –la regulatoria–, particularmente en el caso de las empresas de servicios públicos que fueron transferidas o concesionadas para su explotación por parte del capital privado. La condición de “monopolio natural” de actividades como el transporte y la distribución de gas natural y energía eléctrica, la prestación de servicios sanitarios, la concesión para la explotación por peaje de los corredores viales nacionales, etc., impuso la necesidad de establecer, conjuntamente con la venta o concesión de los monopolios estatales, la regulación pública de las tarifas y la calidad de los servicios prestados por los nuevos operadores privados –vía organismos específicos constituidos a tal efecto–,¹ con el fin de garantizar la prestación de dichos servicios en condiciones y precios que, dada la morfología de los mercados involucrados (monopólica), no fueran perjudiciales para los usuarios.²

El establecimiento de estas reservas legales de mercado, sustentado en los condicionamientos tecnológicos involucrados en la prestación de la mayoría de los servicios públicos que pasaron a ser explotados por parte del sector privado, asumió características específicas en el caso de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). En efecto, se estableció que los consorcios que resultaran adjudicatarios de las dos sociedades en que fuera subdividida la operadora estatal de telecomunicaciones (hoy Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA), gozarían de un *período de exclusividad* en la prestación del servicio básico telefónico, (que se extendería por un período de siete años, prorrogable por tres años más), y que una vez finalizado dicho período, el mercado de telecomunicaciones sería abierto a la competencia. En otras palabras, en el caso de la prestación del servicio básico de telefonía (local y de larga distancia, tanto nacional como internacional),³ las reservas legales de mercado fueron establecidas, en el marco regulatorio que emerge de la privatización de ENTel, por un período acotado de tiempo, a diferencia de lo ocurrido en la privatización del resto de los servicios públicos, en los que las reservas de mercado se mantienen indefinidamente o por el lapso en que fuera otorgada la concesión.

Esta diferencia regulatoria deviene, *en cierta medida*, del reconocimiento de las modificaciones estructurales que venía experimentando el mercado de las telecomunicaciones a escala mun-

* Estudio realizado en el marco del Proyecto «Privatización y Regulación en la Economía Argentina», dirigido por el Lic. Daniel Azpiazu y patrocinado por SECYT–CONICET. Se agradece la colaboración de Verónica Weiss y los comentarios y sugerencias de Camila Arza, Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Américo García, Miguel Khavisse, Hugo Nochteff y Ricardo Ortiz, y –naturalmente– se los exime de toda responsabilidad en cuanto a errores u omisiones.

¹ Como el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), etc..

² La medida en que, independientemente de la declaración formal de intenciones, la regulación estatal efectiva de las tarifas de los servicios públicos privatizados evitó o no este perjuicio a los usuarios, se refleja en Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1998).

³ Como se expone detalladamente en la Sección 3, con la privatización de ENTel se creó una empresa “satélite” que prestaría el servicio de llamadas internacionales (hoy Telintar SA), cuya propiedad se dividió por partes iguales entre los dos consorcios adjudicatarios de las regiones Norte y Sur en que se subdividió la explotación de los servicios de llamadas locales y larga distancia nacional.

dial.⁴ Estas modificaciones se manifestaban en la tendencia a la erosión de los parámetros que tradicionalmente permitían considerar a la actividad como un “monopolio natural”, que, como consecuencia, hacía posible la introducción de competencia en el mercado –con el consiguiente efecto positivo esperado en materia de precios, calidad y cantidad de los servicios prestados–. De esta manera, a diferencia de la regulación de los restantes servicios públicos privatizados, en el caso de la privatización de ENTel se plantea una *problemática regulatoria específica*, centrada en la *transición* de un régimen monopólico a uno de competencia (Possas, Ponde y Fagundes, 1997), o lo que se ha denominado la “regulación de la desregulación”. En este sentido, y acorde tanto con la literatura especializada como con las distintas experiencias internacionales en la materia, el proceso de liberalización del mercado de telecomunicaciones requiere una intervención estatal más intensa que la exigida durante la vigencia del período de exclusividad (de allí la expresión “regulación de la desregulación”), si se espera que el mismo asuma una dinámica competitiva.

El presente trabajo se propone destacar y desarrollar el papel fundamental que asume, frente a las transformaciones estructurales mencionadas, una adecuada regulación del mercado. Ello involucra no sólo la regulación de precios sino también –especialmente ante la entrada al mercado de nuevos operadores– el control de las conductas anticompetitivas y de los actos de concentración efectuados por las empresas con poder monopólico. Desde esta perspectiva, se procura realizar un análisis crítico de la regulación del mercado argentino de telecomunicaciones, resaltando sus principales inconsistencias y considerando, en forma articulada, las estrategias desplegadas por las empresas hegemónicas del sector. El énfasis puesto en la relación entre dichas inconsistencias regulatorias y las estrategias empresariales mencionadas responde a que la misma podría tender a obstaculizar la implementación de un proceso de liberalización que beneficie efectivamente a los usuarios.

Bajo este encuadre analítico, en la **Sección 2** se procura dar cuenta, estilizadamente, de un conjunto de requisitos regulatorios básicos –entre los cuales se incluyen tanto medidas que tradicionalmente se utilizaron para la regulación de los monopolios como aquellas vinculadas a la defensa de la competencia– que deberían cumplirse en un mercado como el de las telecomunicaciones, si se aspira a que el mismo asuma una dinámica competitiva. Dicho análisis remite, principalmente, a la reconfiguración sectorial que ha resultado del cambio tecnológico experimentado en el campo de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, y a la modificación en las características de la demanda –transformaciones que tendieron a diluir los parámetros que históricamente conllevaron la inclusión del mercado de las telecomunicaciones como un ejemplo típico de monopolio natural–.

En la **Sección 3** se analiza la estructura del mercado emergente de la privatización de ENTel, haciendo especial hincapié en sus consecuencias dinámicas, y en su grado de adecuación con la intención de abrir el mercado de las telecomunicaciones a la competencia. Cabe anticipar que las condiciones estructurales del mercado de las telecomunicaciones derivadas del marco regulatorio en que se basó la privatización de ENTel, como también de las concesiones posteriores en telefonía móvil celular,⁵ presentan fuertes inconsistencias con la intención (materializada en la norma) de abrir posteriormente el mercado a la competencia, dado el tipo de posicionamiento que se les permitió a los *holdings* adjudicatarios de la ex empresa estatal de telecomunicaciones.

La **Sección 4** se concentra en el análisis de la política tarifaria y su impacto sobre la evolución del costo del servicio básico telefónico para los usuarios y las rentabilidades empresarias, teniendo en

⁴ Se plantea que “en cierta medida” fueron reconocidas las transformaciones que venía experimentando el sector a nivel mundial dado que, tanto las cláusulas regulatorias que definieron la estructura del mercado de las telecomunicaciones a partir de la privatización de ENTel (Sección 3), como la ausencia de control sobre las fusiones y adquisiciones verificadas en el sector en los últimos años (Sección 5), no resultan consistentes con un reconocimiento pleno del carácter de tales transformaciones. Esta “inconsistencia” se vuelve a presentar en la forma particular que asume el “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” que se comienza a instrumentar en marzo de 1998, por el cual se estableció, además, la prórroga del período de exclusividad por dos años más, hasta noviembre de 1999 (Sección 6).

⁵ En dicha sección también se analizan las diferentes modificaciones de las que fuera objeto la normativa referida a la licitación para operar el Servicio de Comunicaciones Personales (PCS).

cuenta la importancia que asume la regulación al respecto en un contexto signado por la existencia de reservas legales de mercado. Ello resulta fundamental no sólo en función de consideraciones de tipo distributivas, sino también por el hecho de que el propio desempeño microeconómico de las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (LSB) ha jugado un papel central en el posicionamiento alcanzado por las mismas en los distintos segmentos del mercado local de telecomunicaciones, al proporcionar los medios –acceso a financiamiento interno y externo– para la compra de empresas en los segmentos contiguos del mercado (tales como televisión por cable, transmisión de datos, etc.).

En la **Sección 5** se analizan las estrategias de expansión de los grupos predominantes en el sector y se describen los diversos tipos de operaciones de fusiones y adquisiciones que tenderían a restringir –con independencia de los obstáculos establecidos a través de la propia normativa– el ingreso de nuevas empresas a partir de la apertura del mercado a la competencia. En este sentido se procura, a su vez, delinear las estrategias seguidas por los diferentes grupos empresariales hegemónicos del sector, en tanto las mismas conforman un aspecto fundamental –junto con la normativa vigente– en el análisis de la futura configuración y dinámica del mercado nacional.

La **Sección 6** se concentra en el análisis del Decreto de “Liberalización de las Telecomunicaciones”, por el cual se establecieron, por un lado, la prórroga del período de exclusividad en la explotación del servicio básico telefónico por parte de Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA hasta 1999 y, por otro, las condiciones bajo las cuáles se abrirá a la competencia el mercado una vez finalizada la misma. En función de lo dispuesto normativamente –tanto con respecto a la fijación de precios como en cuanto al control antimonopólico de los operadores dominantes– y de las estrategias concentradoras de las principales empresas del mercado desplegadas durante el período de exclusividad (no sólo Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA, sino también, como podrá observarse, el grupo Agea/Clarín), surgen un conjunto relevante de restricciones al funcionamiento competitivo del mercado que lejos de corregirse, tienden a ser convalidados a través del proceso de liberalización en vigencia.

Finalmente, en la **Sección 7** se sintetizan las principales conclusiones del trabajo.

SECCIÓN 2: CAMBIO TECNOLÓGICO Y REGULACIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

2.1. Cambio tecnológico y nueva configuración del mercado de telecomunicaciones

La privatización de ENTel, así como las transformaciones regulatorias que se fueron implementando durante la década del noventa en el ámbito del mercado argentino de telecomunicaciones, se realizaron en el marco de un profundo proceso de transformación estructural que, a nivel mundial, alteró sustancialmente la dinámica del sector desde mediados de los años ochenta. El análisis de dicho proceso resulta fundamental para poner en perspectiva el modelo particular de privatización y regulación que se instrumentó en la Argentina.

El mercado de las telecomunicaciones constituyó tradicionalmente un monopolio natural, dado que la existencia de importantes economías de escala en la transmisión y conmutación de voz viva por la red de enlaces fijos justificaban, en función de la extensión del mercado, que la prestación del servicio fuera realizada por una única empresa. Sin embargo, desde mediados de la década del ochenta, a raíz del profundo cambio tecnológico acontecido en el campo de la electrónica, la informática y en el propio seno de las telecomunicaciones,⁶ disminuyó la importancia de las economías de escala y los costos hundidos involucrados en la prestación del servicio, y emergieron importantes economías de diversificación que indujeron una nueva determinación de los rasgos “naturales” del sector. Ello generó una reducción del 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, ofreciendo productos diferenciados con un fuerte potencial de innovación, especialmente en los segmentos de las llamadas internacionales, comunicaciones satelitales y telefonía inalámbrica.⁷

Otro de los principales impactos derivados de dichos cambios tecnológicos 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 ejemplo del primer caso lo constituye la nueva relación que se aprecia entre el servicio de televisión por cable y el de telefonía fija dado que, a raíz de la difusión de las nuevas tecnologías, resultaría viable la prestación del servicio de transmisión de voz viva o de datos a través de la red instalada por las operadoras de televisión por cable. El segundo caso se manifiesta, por ejemplo, en el acelerado crecimiento –en la última década– del servicio de telefonía inalámbrica, parcialmente sustitutivo del de telefonía fija.

En definitiva, en función de la convergencia tecnológica entre la informática, la electrónica y las telecomunicaciones, la reducción de las economías de escala en el segmento de telefonía básica, la ampliación de la gama de “productos” ofrecidos, y el incremento y diversificación de la demanda en estos últimos (especialmente telefonía inalámbrica, televisión por cable e Internet),⁸ no sólo han

⁶ En el caso de la electrónica, el cambio tecnológico más significativo se sustenta en la llamada “revolución microelectrónica”, que dio lugar a la creación de componentes miniaturizados de transmisión eléctrica (semiconductores o “chips”), que permiten acelerar el procesamiento de información. A su vez, al desarrollo de la fabricación de “chips” debe añadirse, en el campo de la informática, el desarrollo de los elementos físicos (*hardware*) y lógicos (*software*) de las computadoras que transmiten, combinan y almacenan información. En cuanto a las telecomunicaciones, el principal avance se dio en la conversión al formato digital de distintas modalidades de información (textos, sonidos, imágenes) y en el espectacular incremento de la capacidad de transmisión logrado con la introducción de la fibra óptica.

⁷ En gran medida como resultado de la proliferación, en materia de tecnologías para la transmisión de voz, datos e imágenes, del uso de satélites, cables ópticos, sistemas de microondas y tecnología celular.

⁸ Desde el punto de vista de la evolución de la demanda, cabe distinguir los mercados de telecomunicaciones de los países desarrollados donde, dada la elevada densidad telefónica (en promedio 47,2 líneas telefónicas cada 100 habitantes

tendido a diluirse los parámetros que tradicionalmente permitían considerar a la actividad como un monopolio natural, sino que se ha abierto la posibilidad de ofrecer servicios similares de comunicación a través de instalaciones diferentes e, inversamente, pueden ofrecerse diversos servicios de comunicaciones mediante una única red. Así, las redes establecidas por las operadoras de televisión por cable, el radioespectro (junto con la red de antenas transmisoras) por el cual se transmiten las comunicaciones inalámbricas, y la vía satelital de comunicaciones (no sólo de señales de televisión, sino también voz viva y datos),⁹ conforman “camino” alternativos a través de los cuales se puede prestar el servicio de transmisión de voz viva, que actualmente es prestado en la Argentina por Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA, bajo el resguardo legal –vigente hasta 1999– que impide a las empresas instaladas en estos sectores “adyacentes” entrar en el mercado de telefonía fija.

A pesar de la creciente posibilidad de introducir competencia, persisten en el mercado economías de red, de escala y de diversificación significativas –asociadas a la utilización de las redes cableadas y de las limitaciones técnicas existentes en el uso del espectro radioeléctrico– que siguen estableciendo un límite al número de empresas que podrían competir en el mercado. En este sentido, el hecho de poder afirmar que el mercado ha dejado de ser un monopolio natural no implica que se esté en condiciones de determinar, *a priori*, la estructura “óptima” que podría emerger como consecuencia de la difusión y explotación plena de las nuevas tecnologías.¹⁰ Si bien se considera que el mercado de las telecomunicaciones ha pasado a constituir un “oligopolio natural”, parece más acertado referirse al mismo como a un oligopolio natural –concentrado y diferenciado– de base potencialmente inestable (Herrera, 1996), en la medida que las estrategias tecnológicas de las firmas –en un contexto donde, en términos absolutos, los costos hundidos siguen siendo relevantes– les permiten posicionarse en el mercado con consecuencias no siempre predecibles para sus competidores, con una capacidad potencial significativa de obtener ganancias tecnológicas extraordinarias a través de la incorporación y generación de innovaciones, tanto en productos como en procesos, y de alterar el nivel de las barreras a la entrada.¹¹ Por otro lado, el alto grado de incertidumbre vinculado a las

para los países de la OCDE en 1995), el principal incremento de la demanda se verifica en los nuevos servicios de telecomunicaciones (la expansión del servicio de telefonía básica es de carácter relativamente vegetativo), de los países en desarrollo, como la Argentina (16,3 líneas cada 100 habitantes en 1995), donde tanto la telefonía básica como el resto de los servicios de telecomunicaciones presentan elevados horizontes de expansión, fundados en una demanda relativamente insatisfecha. Ello explica, en gran medida, el interés que ha despertado en las principales operadoras internacionales el mercado latinoamericano de telecomunicaciones.

⁹ En rigor, deben incluirse –potencialmente– todas las redes establecidas, incluyendo las de transmisión y distribución de energía eléctrica, gas natural, agua potable, etc.. En este sentido, se destaca el caso de la empresa chilena Metrogas que, paralelamente a la construcción de una red de distribución de gas natural en la ciudad de Santiago, está adosando a los gasoductos una red de fibra óptica, al tiempo que planea asociarse con operadoras internacionales de telecomunicaciones a los efectos de brindar a través de dicha red los servicios de telefonía local, televisión y transmisión de datos.

¹⁰ En este sentido Herrera (1998), al exponer los fundamentos sobre los que se diseñó el modelo regulatorio para la privatización de las telecomunicaciones en 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.”

¹¹ Así, el mercado de telecomunicaciones no es perfectamente contestable en el sentido que plantea el modelo de Baumol, Panzar y Willig (1988). Dicho modelo, en el que la ausencia de barreras a la entrada al mercado y, por ende, la posibilidad de que ingresen nuevos oferentes, constituye el mecanismo central para la introducción de competencia, presupone la ausencia de costos hundidos, de demoras en ingresar a competir, etc.. Para una crítica a la utilización del marco provisto por la teoría de los mercados disputables en el análisis del sector de las telecomunicaciones, ver Wohlers (1998).

estrategias tecnológicas de las firmas se ve acentuado por la dificultad de predecir la combinación de servicios que permitirá satisfacer la demanda adecuadamente en el futuro (i.e., el grado de diversificación o especialización adecuada para hacer competitivas a las empresas).

2.2. El mercado ampliado de las telecomunicaciones

En virtud de las transformaciones tecnológicas mencionadas, se ha producido una profunda reconfiguración en lo que la literatura referida a la política antitrust denominaría el mercado relevante de las telecomunicaciones.¹² Como consecuencia de ello, el análisis de las posibilidades de introducir competencia en dicho mercado (postulado como objetivo en el marco regulatorio en el que se inscribió la privatización de ENTel), plantea como requisito previo la redefinición de los nuevos límites que lo determinan.

Dicho análisis se concentrará en lo que se ha denominado, en el marco del presente estudio, el mercado ampliado de las telecomunicaciones. El mismo está compuesto por un conjunto de actividades que incluyen el transporte de señales, imágenes visuales, voz, música y otros sonidos, por medio de hilos, sistemas radioeléctricos, ópticos y/u otros. Cabe señalar que esta definición de mercado ampliado no coincide estrictamente con la de mercado relevante—específico de la literatura antitrust y vinculado a un producto específico—, sino que remite al “mix” de servicios de telecomunicaciones que ha surgido como consecuencia del cambio tecnológico en los últimos años, y que debe analizarse en forma conjunta con el servicio básico con el fin de comprender la nueva configuración del sector.¹³

Así, el análisis se centra en la prestación del servicio básico telefónico,¹⁴ debido a que el mismo constituye el eje en torno del cual se estructura el proceso de acumulación de capital en el mercado ampliado, como consecuencia de su mayor grado de madurez relativa con respecto a los nuevos servicios. En consecuencia, la comprensión de su lógica de funcionamiento resulta imprescindible para el análisis de la dinámica específica del resto de las actividades, que se denominan “contiguas” o “adyacentes” al mismo. A modo de ejemplo, el campo de la televisión por cable, que tradicionalmente comprendía un mercado independiente del de telefonía fija, pasa a formar parte del mercado ampliado de las telecomunicaciones en la medida que, como fuera mencionado, desde la infraestructura física instalada por las operadoras de cable resultaría viable la transmisión de voz viva por enlaces fijos.

La redefinición de los límites del mercado de telecomunicaciones da lugar a una trama compleja de relaciones intrasectoriales de carácter horizontal y vertical que resultan fundamentales desde el punto de vista regulatorio, en función de sus efectos sobre las posibilidades de introducir competencia en el sector. En el Diagrama 1 se representan las actividades desde las cuales se podría compe-

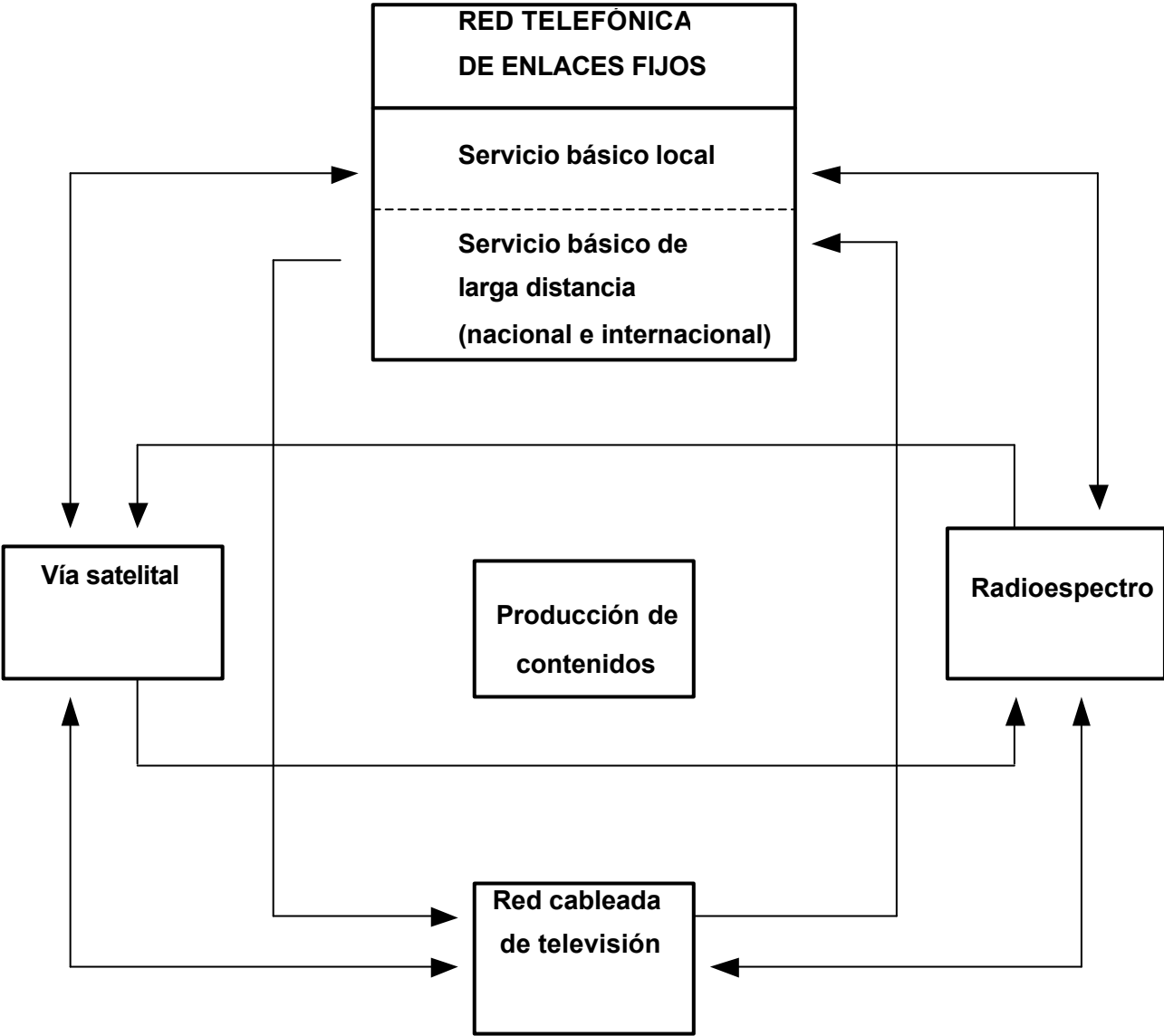
¹² El *mercado relevante* conforma el espacio económico en el que operan las firmas de un sector. El origen del concepto remite a la necesidad de los organismos de aplicación de las políticas antimonopólicas, frente a la evaluación del poder de mercado de una firma particular, de delimitar el terreno en el que compite la firma. En este sentido, el mercado relevante se determina a partir de tres dimensiones: la geográfica, que en los casos de bienes transables cuyos costos de transportes no conformen barreras naturales a la competencia externa puede abarcar el mercado internacional; la de producto, que supone incluir en el mercado del producto considerado a sus sustitutos próximos, así como la consideración de los costos y/o barreras institucionales que tal sustitución pudiera conllevar; y la temporal, que remite al análisis de la velocidad de “reacción del mercado” (i.e., de aparición de nuevos oferentes a raíz de un aumento de precios llevado a cabo por una empresa que presuntamente abusa de una posición dominante en el mercado).

¹³ En efecto, una redefinición rigurosa del mercado relevante de las telecomunicaciones no podría pasar por alto el papel jugado por el sector productor de equipamiento para telecomunicaciones, el sector informático, etc.. El análisis de la articulación entre estos sectores y los distintos segmentos del mercado de servicios de telecomunicaciones, que ameritaría un estudio adicional, específico y pormenorizado, no se incluye en el presente trabajo.

¹⁴ El servicio básico telefónico involucra exclusivamente la transmisión de voz viva por la red de enlaces fijos.

tir, cuanto menos desde una perspectiva tecnológica, en el mercado de la telefonía fija. Así, en dicho diagrama se observa cómo, además de las empresas de televisión por cable, los operadores de telefonía inalámbrica a través del radioespectro (sea de telefonía celular o del servicio de comunicaciones personales) y de las comunicaciones satelitales (sea voz viva, datos o imágenes) podrían proporcionar el servicio de telefonía básica –tanto local como de larga distancia, nacional e internacional– de admitirse el ingreso de operadores alternativos.¹⁵ Por otra parte, en dicho diagrama se incluye el

DIAGRAMA 1
El mercado ampliado de telecomunicaciones: principales vías alternativas para la prestación del servicio básico de telecomunicaciones



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

¹⁵ Cabe destacar que, como se argumenta más adelante, la mera prescripción de las barreras institucionales a la entrada de nuevos operadores al segmento de telefonía básica no constituye una condición suficiente para que efectivamente tenga lugar un proceso de competencia.

segmento productor de contenidos (fundamentalmente programación televisiva) que, si bien no implica una relación competitiva con las diferentes infraestructuras aptas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, cobrará importancia al momento de analizar las relaciones del tipo proveedor–cliente que se entablan al interior del mercado ampliado.

En un contexto como el que caracteriza al mercado de las telecomunicaciones, la relación competitiva que se establece potencialmente entre el servicio de telefonía básica y los segmentos adyacentes, afecta también a la dinámica competitiva en los propios segmentos contiguos. En este sentido, resulta fundamental el análisis de las relaciones del tipo “proveedor–cliente” que se establecen al interior del mercado ampliado, puesto que, además de competir –real o potencialmente– en el terreno de la telefonía básica, los operadores de los mercados contiguos deben necesariamente interconectarse a la red fija (abonando un cargo de interconexión) a los efectos de poder proveer sus propios servicios, tales como el de telefonía inalámbrica.

Esto se debe a que, por ejemplo, como se observa en las relaciones insumo–producto representadas en el Diagrama 2, el operador de telefonía inalámbrica no puede prestar el servicio si no garantiza a sus clientes la posibilidad de comunicarse con abonados de las operadoras de la red fija de telefonía. Por otra parte, si una empresa operadora de televisión por cable se propusiera brindar el servicio de telefonía básica a través de su red instalada, también requeriría conectarse a la red preestablecida de enlaces fijos; de lo contrario, sus nuevos clientes (de telefonía básica) quedarían restringidos a comunicarse entre sí, pero no con abonados a otros sistemas u operadores, en una suerte de circuito cerrado. Lo mismo se plantea en la telefonía inalámbrica y en las comunicaciones satelitales, tanto con respecto a la prestación de sus respectivos servicios como con relación a la provisión del servicio de telefonía básica, así como en el caso de que la operadora de llamadas de larga distancia sea una empresa independiente de la prestadora del servicio de llamadas locales (situación que se presenta en la mayoría de los países donde el servicio de telecomunicaciones por enlaces fijos es prestado por un operador privado).

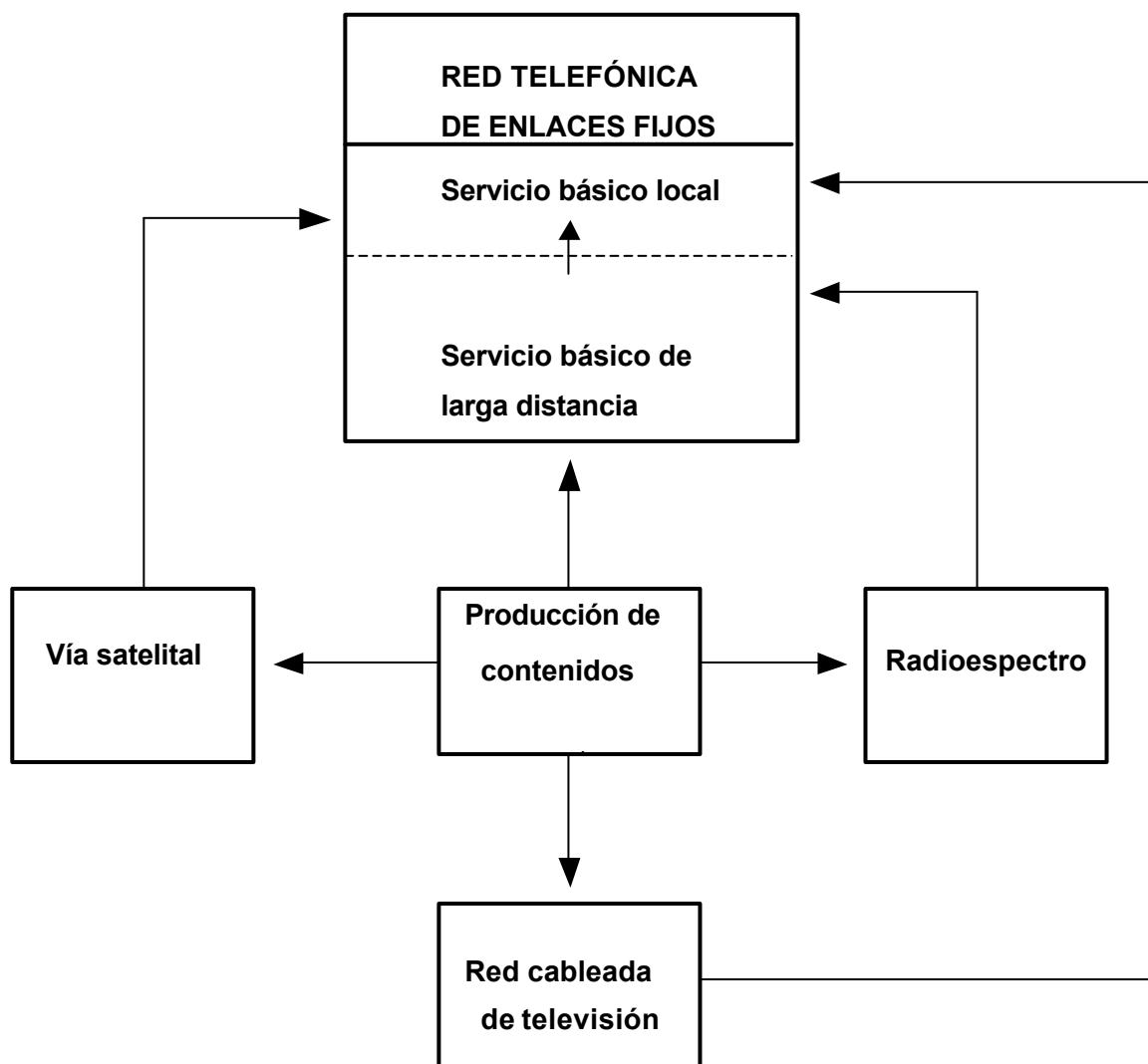
De allí que las condiciones de interconexión que deben enfrentar las empresas que operan en los segmentos contiguos para conectar a sus usuarios con los de la red fija, conformen un aspecto fundamental, desde el punto de vista regulatorio, de la reconfiguración del mercado de las telecomunicaciones, especialmente a raíz de la condición monopólica bajo la cual es operada la infraestructura básica de telefonía. En este sentido, se ponen en juego simultáneamente aspectos que remiten tanto a la dimensión vertical como horizontal de la trama de relaciones intrasectoriales. Un ejemplo hipotético permitirá comprender más fácilmente este tipo de interrelaciones.

Supóngase que existen tres empresas (A, B y C) operando en la misma región, la primera operando en forma exclusiva la red fija de telefonía, la segunda y la tercera operadoras del servicio de telefonía inalámbrica, y que A y B pertenecen a un mismo *holding*. Desde una perspectiva horizontal, este mercado *ampliado* de telecomunicaciones se divide en dos segmentos: el de telefonía fija y el de telefonía inalámbrica. Tanto B como C, que compiten en el segmento de telefonía inalámbrica, deben interconectarse con la red que controla A para prestar su servicio. Dada la estructura de propiedad del capital de este mercado hipotético (3 empresas, 2 propietarios), la empresa A podría cobrarle a C un cargo de interconexión superior al que le cobra a B, incurriendo en lo que tradicionalmente la literatura *antitrust* denominaría una práctica restrictiva vertical.¹⁶

¹⁶ No se consideran en este ejemplo casos más extremos de prácticas restrictivas verticales, como sería la negación de la interconexión, o casos no tan extremos –y, por cierto, frecuentes– de mala calidad técnica de la interconexión.

DIAGRAMA 2

El mercado ampliado de telecomunicaciones: principales relaciones verticales



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

Por otra parte, si la operadora C decidiera ingresar al segmento de la telefonía básica requeriría, nuevamente, interconectarse con la red de enlaces fijos controlada por A. Si A no le cobrara una tasa “razonable” de interconexión podría desplazar a C del mercado, o lisa y llanamente hacerle inviable su ingreso a él. Desde ya, para evitar el ingreso de C al segmento de telefonía básica, el *holding* A–B puede directamente desplazar a C de su propio segmento de origen (el de telefonía inalámbrica), mediante el ejercicio del tipo de prácticas restrictivas verticales señaladas anteriormente, con el consiguiente aumento de la concentración económica, no sólo en dicho segmento sino en el mercado ampliado en general. En este sentido, se puede presentar un problema adicional, referido a la aplicación de subsidios cruzados entre A y B, donde el *holding* compuesto por estas empresas financiara una estrategia agresiva de precios en el segmento de telefonía inalámbrica, donde compiten B y C, a partir de su posicionamiento monopólico en el mercado de telefonía básica.

2.3. Los problemas regulatorios de la transición del monopolio natural a la competencia oligopólica

Tradicionalmente, la literatura de la *competencia imperfecta* ha señalado que la amenaza potencial proveniente del posible ingreso al mercado de nuevas firmas, particularmente aquellas que operan en actividades que involucran procesos de producción y/o tecnologías semejantes, constituye uno de los principales mecanismos que limitan el poder de las empresas oligopólicas, imponiendo un límite superior a la capacidad de las mismas para fijar su margen de ganancia (i.e., de sus precios).¹⁷ Así, en un contexto de naturaleza oligopólica, uno de los elementos estratégicos priorizados por las firmas líderes es la construcción de barreras a la entrada de nuevas empresas, más que la maximización de beneficios en el sentido convencional, fundada en la elasticidad de la demanda de los consumidores.¹⁸ Asimismo, y especialmente en el mercado de las telecomunicaciones, la presencia o ausencia de dicha amenaza se encuentra en gran medida determinada por las barreras establecidas por el marco regulatorio existente.¹⁹

No obstante, el hecho de que el mercado de las telecomunicaciones haya sido históricamente un monopolio natural –es decir, caracterizado por la existencia de un único operador, sea estatal o privado/regulado, cuya actividad se sustenta en la explotación de **reservas legales de mercado**– implica que, con independencia de la viabilidad tecnológica de establecer un mercado competitivo (oligopólico),²⁰ se presentan una serie de barreras a la entrada que inhibirían de hecho (i.e., a pesar de que se levanten los impedimentos legales a la entrada de nuevos prestadores) las posibilidades de ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio de telefonía básica. Se trata de las llamadas **ventajas de precedencia** (Herrera, 1996) que, en el marco de un proceso de transición hacia una estructura de mercado oligopólica, dan lugar a una asimetría estructural en las capacidades tecnológicas (*know how*), comerciales (basadas en el conocimiento de los hábitos de consumo) y financieras (fundadas en el proceso de acumulación llevado a cabo durante la vigencia de los períodos de exclusividad), entre las operadoras preestablecidas y las potenciales ingresantes. Se trata de una asimetría que constituye, por sí misma, una barrera significativa al ingreso de nuevos oferentes al mercado.

Este tipo de ventajas se agudiza cuando los gobiernos otorgan los llamados “derechos de exclusividad temporarios”. En efecto, la red pública básica –cuyo tamaño resulta fundamental debido a que se trata de una infraestructura no replicable– puede dar lugar a la obtención de *cuasi-rentas de privilegio*²¹ por parte de las empresas, en la medida en que no se regule adecuadamente el poder monopólico asociado a la propiedad de la misma. Una vez otorgada la propiedad de las redes en condiciones monopólicas de explotación, como se hizo en el caso argentino, resulta necesario garan-

¹⁷ Ver Sylos Labini (1961).

¹⁸ De allí que el control de la construcción de barreras a la entrada al mercado por parte de las empresas dominantes constituya uno de los aspectos centrales a tener en cuenta en la regulación de la competencia en el sector.

¹⁹ En este sentido, cualquier restricción legal que limite el número de oferentes en el mercado resultaría funcional a las empresas preestablecidas, al inhibir toda amenaza de ingreso potencial al mercado por parte de operadoras alternativas. Como se observará en la Sección 6, este tipo de limitaciones ha sido establecida por la normativa referida al proceso de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones.

²⁰ En el presente trabajo, cada 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 en 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.

²¹ En este sentido, Nochteff (1996) distingue entre cuasi-rentas tecnológicas y cuasi-rentas de privilegio. Mientras que las primeras se relacionan con la innovación tecnológica y la producción y son transitorias, ya que se ven erosionadas por los efectos de la competencia, las cuasi-rentas de privilegio no se relacionan con la innovación y la producción sino que, por el contrario, son rentas que se ven favorecidas, en gran medida, por la formación y consolidación de barreras institucionales de ingreso al mercado.

tizar condiciones equitativas para la competencia entre infraestructuras a fin de garantizar la competencia en servicios.

Esto implica que, si bien la amenaza de entrada por parte de potenciales competidores cumple el papel fundamental de limitar el comportamiento de las firmas preestablecidas –en términos de la fijación de precios y cantidades en los mercados oligopólicos–, las ventajas de precedencia tienden a neutralizar el rol de dicha amenaza, elevando la magnitud de las barreras al ingreso al mercado. 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 re-regulación sectorial, cuyo objeto sería intervenir en el mercado a fin de evitar el abuso de las posiciones dominantes detentadas por las operadoras preestablecidas, y la consiguiente creación de obstáculos al acceso de nuevas empresas al mercado de las telecomunicaciones (UIT, 1996). 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, es necesario establecer sistemas de regulación total o parcial de las tarifas, e incentivos al incremento de la eficiencia, con el fin de proteger a los usuarios del abuso del poder de mercado por parte de las empresas dominantes, y transferir las mejoras de productividad a los mismos a través de disminuciones sostenidas en los precios –especialmente en los segmentos menos expuestos a la competencia, como el caso del servicio telefónico básico local–. A su vez, dado que en los mercados contiguos 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,²² de telefonía inalámbrica y otros) y la red pública de enlaces fijos,²³ debe evitarse la creación de condiciones discriminatorias de acceso a la misma.

Así, resulta fundamental que la autoridad regulatoria establezca claramente las condiciones que regirán la relación entre el operador establecido en la red pública y el nuevo proveedor de servicios, dado que la obligación que tiene el primero de permitir la interconexión no basta para que la competencia quede asegurada. Resulta central, en este sentido, la determinación de las tasas de interconexión,²⁴ que contemplan, en general, los costos atribuidos directamente a los servicios prestados (por ejemplo, la conexión de las llamadas de larga distancia al abonado local) incluida una proporción de los gastos generales y una tasa de rentabilidad sobre los activos involucrados, y otros costos resultantes de la construcción o puesta en funcionamiento de la red. La intermediación del organismo regulador en esta materia es primordial dado que, en primer lugar, debe garantizar que las tasas cobradas no tengan un carácter discriminatorio, y que efectivamente reflejen una estimación y distribución razonables de los costos del servicio. En segundo lugar, debe garantizar, ante la

²² La competencia puede introducirse también permitiendo la reventa de servicios dentro de una jurisdicción determinada. Se considera “reventa” a la suscripción de servicios y facilidades de comunicaciones por una entidad (el “revendedor”) y la reoferta de esos servicios al público para obtener un beneficio. El atractivo que esta modalidad presenta para los usuarios radica en la posibilidad de beneficiarse con descuentos “por cantidad” y, principalmente, en el acceso a una combinación –en “paquetes” innovadores– de ofertas de los distintos operadores existentes. A su vez, la reventa no exige una inversión sustancial para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, al tiempo que puede crear incentivos adicionales a la investigación y desarrollo de dispositivos auxiliares a ser utilizados en las líneas de transmisión instaladas.

²³ “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” (UIT, 1996).

²⁴ Dicho cargo constituye un costo fundamental en la prestación del servicio para este conjunto de operadoras –suele representar entre el 40% y 50% de lo que cobra al usuario la empresa que se interconecta al operador establecido (Cenzon, Galperín y Rozenwurcel, 1998)–.

posibilidad de que no se alcanzase un acuerdo entre las partes (y de que se prolongase el proceso de negociaciones), la resolución del conflicto en tiempo y forma, dado que su indefinición perjudicaría exclusivamente al nuevo prestador, que no podría ingresar al mercado.²⁵

No obstante, debe enfatizarse el hecho de que el análisis precedente acerca de las exigencias de una “regulación de la desregulación” presupone la inexistencia de toda vinculación societaria entre las empresas preestablecidas en la prestación del servicio de telecomunicaciones por enlaces fijos y las operadoras de telefonía inalámbrica, comunicaciones satelitales y televisión por cable. Es decir, presupone la existencia de una rivalidad inter–empresaria efectiva entre las distintas firmas que operan en los distintos segmentos de lo que se ha denominado el mercado ampliado de las telecomunicaciones. Para que se verifique dicha condición (y que, por ejemplo, las mismas empresas que operan el segmento de la telefonía fija no se encuentren vinculadas societariamente a aquellas que operan en los segmentos desde los cuáles sería factible ingresar al mercado de las primeras), se vuelve prioritaria la regulación de la estructura de propiedad del conjunto del mercado ampliado, así como también la intervención frente a eventuales conductas anticompetitivas por parte de los operadores dominantes, tales como las prácticas predatorias,²⁶ colusivas, acuerdos de exclusividad, etc..

En efecto, en un contexto de esta naturaleza, los precios predatorios pasarían a ser precios de transferencia, los acuerdos de interconexión el fruto de un esfuerzo de integración vertical destinado a reducir los “costos de transacción”, y la potencial introducción de competencia quedaría radicalmente obstaculizada, en la medida que las empresas supuestamente competidoras pertenezcan a un mismo grupo empresario. En otras palabras, la ausencia de vinculaciones societarias entre las firmas que operan en los distintos segmentos del mercado constituye un prerrequisito fundamental si a lo que se aspira es que el mercado de las telecomunicaciones asuma, dadas las potencialidades tecnológicas del sector señaladas precedentemente, una dinámica competitiva que redunde en una efectiva disminución de los costos de los distintos servicios para los usuarios.

Así, el análisis de la viabilidad de la llamada “liberalización” del sector debe centrarse inicialmente en la evaluación de las barreras a la entrada que pudieran emerger de la fusión entre empresas que operan en distintos segmentos del mercado ampliado de las telecomunicaciones. En este sentido, la propiedad de las firmas que actúan en los distintos segmentos de dicho mercado por parte de un mismo grupo empresario –que detenta una posición dominante en el segmento de telefonía básica– tiende a restringir el proceso de competencia mediante dos tipos de mecanismo interrelacionados. En primer lugar, este tipo de concentración constituye un obstáculo significativo al eventual ingreso de operadores alternativos al segmento de telefonía básica, como consecuencia del posicionamiento de la empresa dominante en aquellas actividades desde las cuales resultaría 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

²⁵ Otra fuente de conflictos –similar, en sus consecuencias, a la que deviene de la negativa a interconectar ejercida por un operador dominante– es de carácter técnico, y se refiere a los puntos de interconexión de las redes y a la capacidad requerida en esos puntos de interconexión. En este último caso, por ejemplo, una prestadora entrante –por ejemplo, una compañía de telefonía celular– no podría brindar adecuadamente su servicio si el enlace de interconexión con la red telefónica para servicios fijos tuviera muy poca capacidad, generando congestiones insostenibles. En cuanto al punto de interconexión, los “costos de transporte” de señal para el operador entrante podrían ser excesivamente elevados si provee servicios en un área muy amplia y se le otorgan muy pocos o un único punto de interconexión, hasta el que tenga que llevar, o desde el cual deba traer, todas sus comunicaciones.

²⁶ El poder monopólico no sólo designa la capacidad de aumentar indiscriminadamente los precios, sino también la posibilidad de mantener los mismos 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).

sus segmentos—, en la medida que ello sólo resultaría posible si se alcanzara un grado de integración similar al que posee la firma preexistente.²⁷

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 ampliado de las telecomunicaciones, objeto que conforma una dimensión clave de cualquier marco regulatorio referido a dicho sector. Como consecuencia de ello, operaciones de fusiones y adquisiciones que impliquen, por ejemplo, a una empresa de telefonía básica y a una de televisión por cable, que al comienzo de la década del ochenta hubieran sido consideradas como parte de una estrategia de diversificación por parte de la/s empresa/s involucrada/s (conglomeración), conforman en la actualidad procesos de concentración económica y, muy probablemente, de incremento de poder de mercado, que deberían encontrarse regulados por el Estado.

En otras palabras, si la introducción de competencia en el mercado de la telefonía básica se produce en gran medida como consecuencia —además de la disminución de las escalas mínimas eficientes de producción— de la posibilidad de que las empresas operando en vías alternativas de transmisión de voz viva, datos o imágenes, provean el servicio que actualmente ofrecen las principales operadoras preestablecidas, la titularidad o control de las empresas operando en estos segmentos del mercado pasa a conformar un aspecto fundamental de la regulación sectorial.

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.

Resumiendo, el mercado de las telecomunicaciones presenta una serie de especificidades que deben considerarse a la hora de evaluar las condiciones que permitirían o no introducir competencia en el mismo:

- Ha sido tradicionalmente considerado un monopolio natural, lo cual ha implicado que la prestación del servicio estuviera a cargo de un único operador (estatal o privado/regulado).
- La condición de monopolio natural ha tendido a disolverse en las últimas décadas como consecuencia del cambio tecnológico, y del incremento y la diversificación de la demanda (no obstante, si bien ello abrió la posibilidad de que ingresen nuevas empresas al mercado, no implica que se esté en condiciones de predeterminar cuál tiende a ser la estructura “óptima” del mismo).
- A pesar de la posibilidad de introducir competencia, la preexistencia de operadores monopólicos (ya sean estatales o privados/regulados) y las ventajas de precedencia asociadas a su participación exclusiva en la prestación del servicio básico de telecomunicaciones, dificultan el ingreso de nuevos operadores.
- La articulación de estas tendencias plantea la necesidad de establecer una regulación de la transición a la competencia que combine elementos de la regulación tradicional y la antimonopólica.

Con respecto a la regulación de la transición a la competencia pueden establecerse, estilizadamente, 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 cautivas asociadas a la prestación del servicio por enlaces fijos (Kessides, 1998).

²⁷ De todos modos, 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 a hacer cumplir la normativa vigente (en particular, aquella referida a la defensa de la competencia).

En segundo lugar, la **regulación de los cargos y condiciones de interconexión**, en la medida 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 los 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.). En este caso, se trata de una exigencia que debe cumplirse con independencia de que el segmento de la telefonía básica se encuentre o no abierto a la competencia. A su vez, debe establecerse un plan de numeración que posibilite la implementación de un sistema de acceso igualitario (*equal access*),²⁸ y que avance hacia la portabilidad de los números telefónicos²⁹ (dos medidas que facilitan la migración de usuarios y, por 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 ampliado de las telecomunicaciones apunta a evitar que las empresas predominantes obstaculicen el eventual ingreso de operadores alternativos, con el consiguiente impacto en las condiciones de competencia del sector. Esto supone limitar las posibilidades de la operadora dominante de ingresar a los segmentos contiguos desde los cuáles resultaría posible, al menos tecnológicamente, competir en la prestación del servicio de telefonía por enlaces fijos. Así, un adecuado marco regulatorio para el sector tendería a evitar que las operadoras de la infraestructura básica amplíen su abanico de servicios o hagan uso de tecnologías alternativas para prestar los servicios total o parcialmente sustitutivos.

²⁸ Un acceso igualitario supondría que, para acceder 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 operadora acapare indebidamente los números de acceso que, por ejemplo, sean particularmente fáciles de memorizar por parte de los usuarios.

²⁹ 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” (por esta razón en algunos países como los Estados Unidos se implementa gradualmente). 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.

SECCIÓN 3: MARCO REGULATORIO Y ESTRUCTURA DE MERCADO: EL SERVICIO BÁSICO TELEFÓNICO, LA TELEFONÍA MÓVIL CELULAR Y EL SERVICIO DE COMUNICACIONES PERSONALES

La evolución de la estructura del mercado de las telecomunicaciones responde al proceso de determinación recíproca entre el marco regulatorio vigente y las estrategias adoptadas por las empresas involucradas (Herrera, 1998). Desde esta perspectiva, el modelo regulatorio implícito en la privatización de los servicios de telecomunicaciones en la Argentina³⁰ comprende un aspecto fundamental en la comprensión del desempeño de las empresas que en la actualidad, a casi ocho años de la transferencia de ENTel al capital privado, detentan una posición dominante en el mercado. En otras palabras, la privatización de ENTel, así como el proceso posterior de concesiones de licencias en los segmentos de telefonía móvil celular, y la licitación (aún en proceso) del servicio de comunicaciones personales (PCS), dieron lugar a un diseño institucional cuyas implicancias dinámicas resultan de central importancia para evaluar las posibilidades de que la expansión y el incremento de la productividad del sector se traduzcan en beneficios para el conjunto de la población, una vez que prescriban las reservas legales de mercado otorgadas al inicio del proceso.

El mercado argentino de telecomunicaciones está sustentado en un marco regulatorio que involucra al servicio básico telefónico nacional (urbano e interurbano) e internacional, a los servicios excluidos del básico prestados en régimen de competencia (como la transmisión de datos, fundamentalmente Internet), al servicio de radiocomunicaciones móvil celular, al servicio de comunicaciones personales (PCS) y al servicio de comunicaciones satelitales. Si bien la regulación de la televisión por cable y de la radiodifusión –así como en general la de los medios de comunicación de masas–³¹ asume una importancia creciente para la dinámica del mercado de las telecomunicaciones dadas las nuevas posibilidades de proporcionar servicios interactivos de comunicación a través de los mismos, esta sección se centra en el análisis de la regulación de aquellos servicios cuyas redes presentan actualmente capacidad de conmutación de señales, a partir de las cuales resulta posible proporcionar servicios de telecomunicaciones.

Así, en esta sección se analiza, en primer lugar, la estructura de mercado emergente de la privatización de ENTel, así como el marco institucional en el que se inscribe la regulación del sector. En segundo término, se centra en las concesiones de licencias en el segmento de telefonía móvil que tuvieron lugar en los años posteriores a la transferencia de la operadora estatal de telecomunicaciones. Por último, se analiza la normativa que determinará el contexto en que realizarán las futuras concesiones en el ámbito del Servicio de Comunicaciones Personales (PCS).

³⁰ Los servicios de telecomunicaciones se definen en el marco regulatorio argentino como el transporte de señales, imágenes visuales, voz, música y otros sonidos por medio de hilos, sistemas radioeléctricos, sistemas ópticos y/u otros sistemas que utilicen energía eléctrica, magnética, electromagnética o electromecánica.

³¹ Estos servicios también fueron afectados por el proceso de privatización. Los canales estatales 11 y 13 de televisión abierta –transferidos a Televisión Federal SA (Telefé) y a Arte Radiotelevisivo Argentino SA (Artear) respectivamente–, las radioemisoras LR3 Radio Belgrano y LR5 Radio Excelsior –ambas de Capital Federal– y otras radioemisoras nacionales ubicadas en las provincias fueron transferidas al sector privado.

3.1. Estructura de mercado emergente de la privatización de ENTel

La privatización de ENTel involucró la venta del 100% de los activos de la empresa estatal,³² la absorción por parte del Estado de la deuda de la misma,³³ y la transferencia de los derechos de exclusividad sobre la explotación del servicio básico telefónico (incluidas las llamadas de larga distancia nacional e internacional) por un período de siete años (prorrogable por tres años más), y de explotación del resto de los servicios telefónicos no incluidos en el servicio básico, bajo un régimen de competencia.

Para la prestación del servicio básico telefónico se otorgaron licencias a dos sociedades anónimas que se dividirían la totalidad del territorio nacional en dos áreas, una al Norte y otra al Sur del país. En función de dicha división territorial, se crearon la Sociedad Licenciataria Sur SA (hoy Telefónica de Argentina SA) y la Sociedad Licenciataria Norte SA (hoy Telecom Argentina SA), a las que se transfirieron todos los activos considerados necesarios para la prestación adecuada del servicio básico telefónico.³⁴

A su vez, fueron creadas dos empresas adicionales o “satélite”, denominadas “Sociedad Prestadora del Servicio Internacional” (SPSI, hoy Telintar SA) y “Sociedad Prestadora de Servicios en Competencia” (SPSC, hoy Startel SA), cuya propiedad se dividió por partes iguales entre las Sociedades Licenciatarias Norte y Sur,³⁵ no siendo transferibles durante el período de exclusividad sin la autorización previa de la autoridad regulatoria.

La SPSI (Telintar SA) prestaría, bajo un régimen de exclusividad, los servicios de telefonía internacional, incluyendo el servicio nacional vía satélite, la transmisión internacional de datos y el servicio de télex, enlaces punto a punto internacionales arrendados para telefonía y transmisión de datos y/o servicios de valor agregado, para lo cual se incorporaron a dicha empresa los equipos y bienes que ENTel destinara al desarrollo de tales prestaciones. La normativa estableció que, una vez finalizado el período de exclusividad, todos los servicios internacionales, sin excepción, serían prestados bajo un régimen de competencia, a través de instalaciones separadas o reventa de servicios (i.e., usando instalaciones de otra empresa prestadora).

La SPSC (Startel SA), por su parte, explotaría la prestación de los servicios de télex y transmisión de datos a escala nacional (red ARPAC), radio móvil marítimo y otros servicios no incluidos en la definición del servicio básico telefónico (como Internet), bajo un régimen que no restringe la entrada de otros operadores. La SPSC quedó habilitada para solicitar licencias a fin operar otros servicios no incluidos en el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel.

En consecuencia, como resultado del diseño regulatorio emergente del traspaso de ENTel al sector privado, los consorcios controlantes de las empresas Telecom Argentina SA y Telefónica de

³² El marco regulatorio de las telecomunicaciones en Argentina se definió fundamentalmente a partir de la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696/89), que declaró a ENTel sujeta a privatización; los decretos 731/89 y 62/90, que aprobaron los pliegos de condiciones del servicio básico telefónico; los contratos de transferencia y las licencias; y la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798.

³³ El endeudamiento total de la empresa se incrementó un 122% durante la administración previa a la transferencia llevada a cabo por María Julia Alsogaray, alcanzando la suma de u\$s 2.219 millones. Posteriormente, mediante el Decreto 62/90 (Pliego de Bases y Condiciones para la privatización) se estableció que ENTel fuera transferida sin pasivos al sector privado, asumiendo el Estado argentino -a través de la llamada “ENTel residual”- la deuda, tanto externa como interna, de la empresa. Esta última rondaba los u\$s 500 millones y se debía, en su mayoría, a deudas contraídas por la empresa con sus principales contratistas, entre los que se encontraban Siemens, Pecom Nec -del grupo Pérez Companc- y Telettra e Italtel -del grupo Techint-. Luego, tanto Pérez Companc como Techint formarían parte de los consorcios adjudicatarios de los activos de ENTel (ver ANEXO 1).

³⁴ Incluso se dividió en dos a la Capital Federal, en función de que en dicha región se concentra una parte sustancial del tráfico total de llamadas y, por ende, de la facturación del mercado argentino.

³⁵ Decreto 61/90.

Argentina SA,³⁶ que obtuvieron las licencias para la prestación del servicio básico telefónico en las zonas Norte y Sur, respectivamente, resultaron propietarias en forma conjunta y por partes iguales de las empresas Telintar SA (servicio de llamadas internacionales), Startel SA (servicios en competencia) y Movistar SA (prestadora del servicio de radiocomunicaciones móviles celulares en la Banda A en el Área Múltiple de Buenos Aires –AMBA–).³⁷

Como fuera mencionado, en función de lo dispuesto por el Pliego de Bases y Condiciones se otorgó a las sociedades licenciatarias dos reservas legales de mercado por un período de siete años para la prestación del servicio telefónico básico local y de larga distancia –tanto nacional como internacional– en cada región, y se estableció que dicho período de exclusividad resultaría prorrogable por tres años más (de cumplirse un conjunto de metas preestablecidas,³⁸ y de haberse instalado, para el año 1996, 792.350 líneas en el área Norte y 810.700 en el área Sur). Una vez vencido el período de exclusividad –o, eventualmente, su prórroga³⁹–, las Licenciatarias y la SPST podrían solicitar licencias para la prestación de servicios de valor agregado en competencia con otros prestadores y además prestar los servicios comprendidos en su licencia original fuera de las regiones a las que originalmente estaba acotada su operación.

En síntesis, el modelo de estructura de mercado emergente de la privatización de ENTel determinó la presencia de dos empresas operando monopólicamente (bajo un régimen de exclusividad) sus respectivas áreas de licencia, que además conservaron (conjuntamente) el monopolio de las llamadas de larga distancia –nacional e internacional–, y la posibilidad de participar en los segmentos competitivos del mercado. Ahora bien, este diseño institucional (el de la estructura del mercado de telecomunicaciones post–privatización) contradice las experiencias y recomendaciones internacionales en la materia, y desconoce las exigencias regulatorias referidas a la introducción de presiones competitivas en mercados donde preexisten operadores monopólicos.

En efecto, como fuera mencionado en la sección anterior, ante la privatización de una operadora monopólica estatal del servicio de telecomunicaciones se presentan una serie de problemas específicos que es necesario considerar en la regulación. En primer lugar, en la medida en que se mantenga la condición monopólica en la prestación del servicio básico, resulta necesario un control tarifario que prevenga a los usuarios del abuso de la posición dominante detentada por parte de los operadores monopólicos.⁴⁰ Este tipo de regulación se propone, desde una perspectiva distributiva, garantizar la transferencia de –por lo menos– parte de los incrementos en la productividad de los monopolios privados a los usuarios, vía disminuciones reales en las tarifas.⁴¹

³⁶ En Abeles, Forcinito y Schorr (1998) se realiza un análisis más detallado del proceso de licitación que dio lugar a la transferencia de la telefónica estatal a los consorcios liderados por Telefónica Internacional (zona Sur) y Stet y France Telecom (zona Norte). En el ANEXO 1 se presentan las composiciones de dichos consorcios al momento de la transferencia de ENTel.

³⁷ Esta empresa cambiaría su nombre por Miniphone SA, y comenzaría a operar en 1993.

³⁸ Las metas establecidas en el pliego implicaban fundamentalmente que las Licenciatarias deberían asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de la prestación de los servicios públicos a su cargo; permitir el libre acceso de la autoridad regulatoria a toda la información requerida; no desconectar a ninguna población del servicio nacional vía satélite; suministrar una guía de abonados; y alcanzar un conjunto de metas obligatorias en relación con la eficiencia de las llamadas, con el servicio de información, con las líneas y teléfonos públicos a instalar anualmente, con el servicio de reparación, etc..

³⁹ En marzo de 1998, con la sanción del Decreto 264/98, se extendió el período de exclusividad hasta noviembre de 1999, fecha a partir de la cual se liberaliza el mercado de las telecomunicaciones. El análisis de las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la liberalización se realiza en la Sección 6.

⁴⁰ En el caso de habilitarse el ingreso de operadores alternativos, también debe existir un control tarifario cuando no se verifica inicialmente una presión competitiva significativa.

⁴¹ Las características que asumió la regulación tarifaria en la Argentina a partir de la privatización de ENTel, así como la evolución del costo del servicio telefónico para los usuarios y las rentabilidades de las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (LSB) se analizan detalladamente en la Sección 4.

Asimismo, es preciso establecer controles adicionales al poder monopólico de las operadoras privadas mediante dos conjuntos de acciones básicas. Por un lado, evitar la participación de las empresas que tienen el monopolio de la red fija en los segmentos del mercado que admiten competencia, con el fin de evitar que las mismas apliquen subsidios cruzados⁴² (u otro tipo de prácticas restrictivas), a fin de extender su posición dominante a los mercados contiguos. Este tipo de exigencia regulatoria conforma un aspecto fundamental del diseño normativo cuando se aspira a introducir presiones competitivas en el mercado de las telecomunicaciones, en la medida en que es desde los mercados contiguos desde donde puede provenir potencialmente gran parte de los prestadores alternativos.⁴³

En este sentido, a fin de evitar estos peligros potenciales sobre la dinámica competitiva del sector, las experiencias regulatorias más exitosas en el plano internacional tienden a, por un lado, impedir que la prestación del servicio de llamadas de larga distancia sea realizada por el mismo operador que brinda el servicio de telefonía local y, por otro, a restringir la participación de las empresas que detentan el monopolio de la red de enlaces fijos en los segmentos contiguos del mercado (telefonía inalámbrica, comunicaciones vía satélite y televisión por cable).

En el caso argentino, a las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico no sólo se les otorgó el monopolio de las telecomunicaciones de larga distancia, tanto nacional, como –a través de Telintar SA– internacional, sino que se les permitió actuar en los segmentos competitivos del mercado a través de Startel SA y Movistar SA y, además, se les reconoció el derecho a prestar “nuevos servicios de telecomunicaciones”, no incluidos en el tradicional servicio de telecomunicaciones por enlaces fijos. Esta expansión de las operadoras monopólicas de la red básica hacia los mercados contiguos, cuyo papel es central en la introducción de competencia en el mercado una vez finalizado el período de exclusividad, tiende a hacer inviable el ingreso de nuevas empresas al mercado, obstaculizando *de hecho* la supuesta intención establecida en la normativa de abrir el mercado a la competencia una vez agotado el período de exclusividad.⁴⁴ Cabe agregar que al transferirles la totalidad de los activos de ENTel para la prestación de servicios en competencia –además de la red pública básica– se transfirió la posición dominante que la ex empresa estatal mantenía en esos segmentos, contradiciendo las recomendaciones que, en el plano internacional, suelen plantearse en materia de defensa de la competencia para el sector.⁴⁵

En definitiva, una vez otorgada la reserva legal de mercado en el servicio básico local, se torna imprescindible evitar el abuso de dicha posición dominante por parte de las Licenciatarias, no habiendo ninguna justificación técnica que admita, por un lado, la concesión para operar monopólicamente el servicio de llamadas de larga distancia, ni la participación en los segmentos competitivos del mercado (telefonía celular, transmisión de datos, etc.). Cabe anticipar, asimismo, que la participación creciente de las Licenciatarias (directamente o a través de sus empresas vinculadas) en los mercados contiguos al de telefonía fija, se intensificó significativamente desde 1997, momento a partir del cual se verifica un intenso proceso de fusiones y adquisiciones de empresas que comprendió al conjunto de los segmentos incluidos en el mercado *ampliado* de las telecomuni-

⁴² La práctica de aplicar subsidios cruzados es la más frecuente y constituye una política de discriminación de precios que les posibilita a las Licenciatarias del Servicio Básico (LSB), apoyadas en su posición monopólica en dicho segmento, bajar los precios de los servicios en competencia con el fin de eliminar competidores efectivos -o impedir la entrada de potenciales-.

⁴³ Por otra parte, como también se expusiera en la sección anterior, resulta fundamental el control de las condiciones de interconexión (cargos, puntos, calidad y tiempos) a la red telefónica básica, con el fin de garantizar un acceso no discriminatorio por parte de las empresas que actúan en los segmentos competitivos del mercado.

⁴⁴ Otra de las medidas que resultan centrales para introducir competencia en el futuro es la política de arrendamiento de enlaces. En el caso argentino, las Licenciatarias no estarán obligadas a arrendar circuitos en el área de su licencia a prestadores competidores una vez finalizado el período de exclusividad. De este modo, las Licenciatarias se garantizan no perder poder de mercado a través de este mecanismo una vez concluido dicho período.

⁴⁵ Asimismo, en el marco regulatorio vigente no se estableció ningún impedimento para que las Licenciatarias participen en los mercados de televisión por cable y medios de comunicación.

caciones. Cabe mencionar –si bien este proceso se analiza detalladamente en la Sección 5– que ante la posibilidad de que el período de exclusividad prescribiera en noviembre de 1997, dicha ola de fusiones y adquisiciones de empresas no parece estar dissociada de la necesidad de los principales *holdings* interesados en el mercado de las telecomunicaciones de posicionarse en aquellos segmentos desde los cuales se podría introducir competencia en el mercado. De allí que resulte necesario realizar una breve referencia al marco legal vigente en la Argentina en materia de control antimonopólico.

3.1.1. El marco legal del control antimonopólico en la Argentina

En general, las políticas de defensa de la competencia comprenden el marco legal y regulatorio que rige las prácticas empresarias, desde acuerdos horizontales y verticales entre empresas, hasta el abuso de posición dominante, monopolización, y las fusiones y adquisiciones de empresas.⁴⁶ En la Argentina, dicho marco se basa en la Ley 22.262, sancionada en agosto de 1980 (en adelante, “la Ley”), donde se establece la prohibición de los actos que “limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar en perjuicio para el interés económico general” (Art. 1°).

En cuanto al abuso de posición dominante, a los efectos de la citada ley se establece que una empresa goza de posición dominante cuando “para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado nacional o, cuando sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial”, o cuando “dos o más personas (empresas) ... para un determinado tipo de producto o servicio, no existe competencia efectiva entre ellas, o sustancial por parte de terceros, en todo el mercado nacional o en una parte de él” (Art. 2°). Es importante destacar que, en el marco de la citada Ley, el mero hecho de que una empresa se encuentre en una situación de posición dominante no implica una violación de la misma. En este sentido, sólo el *abuso* de posición dominante constituye un incumplimiento de la norma.⁴⁷

Así, a diferencia de gran parte de la legislación antimonopólica vigente en otros países, la Ley no prevé ningún mecanismo de pre-aviso ante la realización de fusiones y adquisiciones de empresas que permitiera evaluar *ex-ante* si las consecuencias de tales operaciones conllevan un incremento en el grado de concentración de la oferta.⁴⁸ Como la propia Comisión Nacional de Defensa de la Competencia ha señalado, la inexistencia de mecanismos de control previo en materia de fusiones y adquisiciones constituye la principal debilidad de la Ley, en tanto –como resulta obvio– sería más sencillo evitar un acto de concentración antes que el mismo se concrete, que anularlo una vez que el mismo ha sido consumado (CNDC, 1997a).

En rigor, no obstante, esta importante limitación –la ausencia de un mecanismo de control previo de fusiones y adquisiciones de empresas– resulta consustancial con el hecho de que la Ley no contemple la sanción/regulación de la construcción de posiciones dominantes en los mercados, sino sólo su *uso abusivo*. Al contemplar exclusivamente los daños efectivamente ocurridos, esto es, al no regular la conformación estructural de los mercados –o los perjuicios potenciales que pudieran resultar de la consolidación de una posición dominante– es *lógico* que no se requiera de un régimen

⁴⁶ Considerada más ampliamente, incluye la defensa del consumidor, la política comercial, y la regulación de la propiedad intelectual, la inversión extranjera y la legislación referida a quiebras.

⁴⁷ En cuanto a los actos que “limiten, restrinjan o distorsionen la competencia”, entre los más importantes se incluyen la fijación concertada de precios, mercados, clientelas o fuentes de aprovisionamiento, y la obstaculización, mediante acuerdos o acciones concertadas, del acceso al mercado de uno o más competidores, así como la imposición de condiciones discriminatorias de compra o venta de bienes o servicios, etc. (Art. 41°).

⁴⁸ La mayoría de los países del mundo que cuentan con una legislación específica de defensa de la competencia han establecido mecanismos de control previo de fusiones y adquisiciones. Esto incluye, por ejemplo, a EE.UU., los países de la Unión Europea, Canadá y Sudáfrica e, incluso, a Brasil, Colombia, México y Venezuela (CNDC, 1997b).

de autorizaciones para llevar a cabo operaciones que pudieran dar lugar a la construcción y/o consolidación de poder de mercado.

A los efectos de hacer cumplir la normativa señalada, la Ley dispuso la creación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. La CNDC puede actuar de oficio, o bien iniciar las eventuales instrucciones en función de las demandas realizadas por terceros. Sea que la instrucción se inicie por denuncia o como consecuencia de una intervención de oficio, la CNDC, luego de realizar la investigación correspondiente (que incluye el descargo de la persona –real o jurídica– presuntamente infractora), eleva un dictamen al Secretario de Industria, Comercio y Minería, que aprueba o desaprueba la recomendación de la Comisión.⁴⁹ Si bien la decisión puede ser apelada ante la Justicia Federal, resulta evidente que la Comisión carece de autarquía con respecto al gobierno, en tanto el Secretario de Industria –que, en última instancia, tiene la capacidad de desestimar los dictámenes de la Comisión– ocupa un puesto de determinación excluyentemente política.

En cuanto a la jurisdicción de la CNDC en el ámbito de las empresas de servicios públicos privatizados, la Ley excluye explícitamente toda injerencia de la misma en aquellas actividades que cuenten con organismos específicos de regulación. Ello inhibe toda posibilidad de que la CNDC ejerza un control –en los términos de la Ley, es decir con relación a un eventual abuso de posición dominante– sobre las empresas servicios públicos privatizados, control que queda a cargo, exclusivamente, de cada organismo específico de regulación.

En la actualidad se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados del Congreso de Nación un Proyecto de “Ley Nacional de Defensa de la Competencia”,⁵⁰ cuyo objetivo sería reemplazar el marco regulatorio dispuesto por la normativa vigente. Con respecto a la Ley 22.262, el Proyecto conformaría un avance en tanto:

- introduce el preaviso obligatorio para fusiones y adquisiciones;
- confiere un rol más activo al organismo a cargo del cumplimiento de la Ley en materia de regulación antimonopólica de los sectores en que se realizaron privatizaciones;
- otorga un mayor grado de autarquía al organismo encargado de la ejecución de la ley;
- aporta un mayor grado de claridad con respecto al tipo de prácticas anticompetitivas consideradas punibles;
- establece que determinadas prácticas de cartelización constituyen, *per se*, actos ilegales.

En cuanto al organismo de instrumentación de la Ley, el Proyecto establece la creación, en reemplazo de la actual CNDC, de un Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC), también en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. En este caso, las decisiones del Tribunal no requieren del aval del Secretario de Industria, y también son pasibles de apelación en la Justicia.

Con respecto al mayor grado de explicitación del tipo de prácticas consideradas punibles, el Art. 8° del Proyecto establece que se prohibirán “las operaciones de concentración económica que tengan como consecuencia la adquisición o consolidación de una posición dominante en un mercado”. Por concentración económica se entiende, en el marco del Proyecto, la toma de control de una o varias empresas a través de fusiones de empresas o “cualquier otro acuerdo o acto que transfiera en forma fáctica o jurídica a una persona o grupo económico los activos de una empresa o le otorgue influencia determinante en la adopción de decisiones de administración ordinaria o extraordinaria de una empresa”. En este sentido, el Proyecto conformaría un avance sustancial con respecto a la Ley vigente, en tanto resultan punibles no sólo las prácticas que

⁴⁹ El Secretario puede imponer multas, disponer que el acusado desista de la práctica anticompetitiva por la que se inició la instrucción, e incluso ordenar la disolución o liquidación de la empresa involucrada.

⁵⁰ Expedientes Nros. 630–D–96, 1026–D–96 y 3645–D–96 (en adelante, “el Proyecto”). En realidad, han sido presentados para su discusión una serie de proyectos alternativos sobre la materia. No obstante, en este trabajo el análisis se refiere al proyecto sobre el cual se centra actualmente la discusión parlamentaria.

involucran abuso de posición dominante, sino también aquellas que suponen la construcción o consolidación de las mismas. De allí que, a su vez, el Proyecto contemple el control previo de fusiones y adquisiciones (Art. 9°).

A su vez, con referencia a las prácticas de cartelización, el Proyecto prohíbe “la celebración de contratos de colaboración empresaria o constitución de cualquier tipo de sociedad temporaria de empresas”, si de dichas operaciones se siguiere la adquisición o consolidación de una posición dominante en un mercado. Por otra parte, el Proyecto establece que, “sin perjuicio de otras acciones que pudieran corresponder, cuando se verifiquen actos que constituyan abuso de posición dominante o cuando se constate que se ha adquirido o consolidado una posición monopólica u oligopólica en violación de las disposiciones de esta ley, el tribunal podrá imponer el cumplimiento de condiciones que apunten a neutralizar los aspectos distorsivos sobre la competencia o solicitar al Juez competente que las empresas infractoras sean disueltas, liquidadas, desconcentradas o divididas”⁵¹ (Art. 43°).

En cuanto a la mayor capacidad de intervención en el sector de las empresas de servicios públicos privatizadas, el Art. 15° del Proyecto establece que “cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica está reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control o regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe y opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo. La opinión del ente de contralor o regulador no será vinculante para el Tribunal, aunque deberá ser debidamente valorada en los fundamentos de su resolución”.

En este sentido, el TNDC quedaría habilitado, a diferencia de lo que establece la normativa vigente (que inhibe a la CNDC a actuar en los mercados de las empresas privatizadas que se encuentran regulados por entes específicos de contralor), para autorizar o denegar actos de concentración económica que involucren a empresas sujetas a contralor por parte de, por ejemplo, el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), la Superintendencia de Seguros, la Superintendencia de AFJP, etc., con la consignada asesoría del organismo involucrado, pero sin sujeción a lo dictaminado por el mismo.

En síntesis, el Proyecto conformaría un avance sustancial con respecto a la Ley vigente, tanto por el hecho de conceder un mayor grado de autarquía al organismo encargado de la regulación de la competencia, como por incluir la construcción y/o consolidación de posiciones dominantes dentro de los actos considerados punibles, estableciendo, por tanto, un régimen de control previo de fusiones y adquisiciones. En efecto, uno de los principales defectos de la Ley vigente radica en que no contempla que, para que una empresa abuse de una posición dominante, debió previamente haber construido y consolidado dicha posición. De allí que debiera involucrarse, como mínimo, el monitoreo de la estructura del mercado como mecanismo preventivo tendiente a morigerar los efectos potencialmente anticompetitivos derivados de la concentración económica, en la medida que la misma pudiera resultar en la construcción y/o consolidación de una posición dominante.

Para el caso del sector de las telecomunicaciones, lo importante de la legislación antimonopólica vigente remite al hecho, destacado anteriormente, de que por la misma se excluye explícitamente a la CNDC de actuar en el ámbito de los servicios públicos privatizados, cuyo control en materia de defensa de la competencia queda en manos del órgano específico constituido a tal efecto. A su vez, la propia normativa en la que se enmarcó la transformación del sector y la privatización de ENTel ratificó que la defensa de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones constituía una facultad exclusiva del ente regulador: la –entonces denominada– Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Como consecuencia de ello, resulta necesario realizar un breve análisis de las atribuciones conferidas a dicho organismo regulador.

⁵¹ Cabe señalar que en función de una atribución semejante, en 1984 se dividió la estadounidense AT&T en siete empresas, dando lugar a las llamadas “Baby Bells”.

3.1.2. El ente regulador del mercado de telecomunicaciones

En enero de 1990, a partir del llamado a concurso para la privatización de ENTel, se instituye a la Secretaría de Comunicaciones –que elaboraba y ejecutaba las políticas del sector antes de la privatización de la empresa– como autoridad reguladora del mercado de telecomunicaciones. Sin embargo, y previamente a la toma de posesión de ENTel por las Sociedades Licenciatarias, se establece, mediante el Decreto 1.185/90, la creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) como autoridad reguladora, que adquiere desde entonces las facultades que en materia de telecomunicaciones tenía la Secretaría. No obstante, cabe destacar que, en contradicción con las pautas básicas en materia regulatoria, la CNT inició sus funciones con posterioridad a la transferencia de la empresa.

La CNT se crea como organismo vinculado al ex–Ministerio de Obras y Servicios Públicos, a los fines de la regulación administrativa y técnica, control, fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones. La vinculación funcional e institucional de la CNT se modifica en dos oportunidades desde su creación. En la primera de ellas (Decretos 205/93 y 2.160/93), efectuada en 1993, la CNT pasa a depender del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Economía, vinculándose funcional e institucionalmente con éste a través de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones. Más adelante, en 1996, con la transferencia de la entonces Subsecretaría de Comunicaciones al ámbito de la Presidencia de la Nación (Decreto 245/96), la CNT pasa a depender del Poder Ejecutivo Nacional a través de la Secretaría de Comunicaciones, y ya no a través del Ministerio de Economía.

Los objetivos principales de la CNT eran asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios y promover el carácter universal del servicio básico telefónico a **precios “justos y razonables”**, así como la **competencia leal y efectiva** en aquellos servicios que no estén sujetos a un régimen de exclusividad. Desde el momento en que es adjudicada ENTel, no obstante, y como fuera mencionado, se manifiesta una clara tendencia a la limitación de las facultades del ente, así como una creciente absorción por parte del poder político de las atribuciones que originalmente fueran asignadas al mismo y que, por otra parte, caracterizan las funciones básicas que en los distintos países tienen los organismos reguladores de los servicios públicos.⁵² Por ejemplo, la revisión y aprobación de los planes técnicos de telecomunicaciones –en lo que se refiere a su compatibilidad operativa, calidad mínima del servicio e interconexión de redes– pasa a ser jurisdicción de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones a partir de 1993 (Decreto 2.160/93) y de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación a partir de 1996 (Decreto 1.620/96 y 80/97). Lo mismo sucede con la facultad de otorgar y declarar la caducidad de las licencias sin régimen de exclusividad (Decreto 2.160/93), con el establecimiento de la prórroga del régimen de exclusividad de las licencias otorgadas en dicho régimen, en los casos en que dicha prórroga esté prevista (también Decreto 2.160/93), con el dictado de los reglamentos y la aprobación de las normas técnicas de los servicios de telecomunicaciones (facultad que también pasa a la Secretaría de Comunicaciones a partir de 1997), entre otras modificaciones.

Por último, con el Decreto 80/97, la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación incorpora *de manera exclusiva*, entre otras, las siguientes facultades:

- fijación de las tarifas de los prestadores del servicio, así como de las tasas, derechos y aranceles;
- asesoramiento y recomendación al Poder Ejecutivo Nacional respecto de la introducción de nuevos servicios en régimen de competencia o exclusividad;
- modificación de las condiciones en las que se otorguen o hayan otorgado las licencias, autorizaciones o permisos.

Estas recurrentes modificaciones –en rigor, recortes– en la jurisdicción del ente regulador y en sus funciones fueron acompañadas, a su vez, de varias intervenciones al mismo, la primera de ellas

⁵² Ver Vispo (1998).

en enero de 1992, a sólo un año y medio de su creación,⁵³ y la segunda en mayo de 1995 (Decreto 185/95).

Finalmente, en enero de 1997, se crea la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, en reemplazo de la CNT. A través de la CNC se hace efectiva la fusión de dos entes: la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos y la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. En este sentido, el nuevo ente regulador es competente tanto en materia de telecomunicaciones como en materia postal, aunque del mismo modo que la CNT en sus últimos años, *carece de exclusividad en el desempeño de sus facultades*. En rigor, dado el recorte a las facultades más relevantes de la CNC en materia de regulación del mercado de las telecomunicaciones, el organismo gubernamental que en la actualidad tiene la capacidad (jurisdicción) para regular el contexto normativo de la actividad es –casi excluyentemente– la Secretaría de Comunicaciones.

En definitiva, contradiciendo las recomendaciones básicas que, en materia de regulación de servicios públicos prestados en condiciones monopólicas, se refieren al funcionamiento de los entes reguladores, el organismo regulador del sector en la Argentina –en teoría la CNC, pero de hecho la Secretaría de Comunicaciones– carece de la autarquía exigida para una regulación adecuada y neutral. 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 político.⁵⁴

3.2. Las concesiones posteriores en telefonía móvil celular

Retomando las consideraciones acerca de la estructura de mercado emanada del marco regulatorio instituido a partir de la privatización de ENTel, corresponde referirse a las concesiones realizadas en el ámbito de la telefonía celular. En este sentido, el Decreto 60/90 y su modificatorio 677/90 establecieron que luego de la toma de posesión de ENTel, cualquier interesado, *incluso las Licenciatarias*, podrían solicitar que se llame a concurso para el otorgamiento de una licencia del *Servicio de Radiocomunicaciones Móvil Celular (SRMC)*. Si bien *a priori* la normativa referida al servicio móvil celular excluía a las LSB de participar en el primer concurso para la primera banda de un área determinada, pertenezca o no a su propia región de operación, en el caso de que no se presentaran interesados en el primer concurso, las Licenciatarias podían participar en el segundo. Si en el segundo concurso, las sociedades licenciatarias no resultaran adjudicatarias, tendrían *derecho* –dentro del segundo año contado desde la fecha de otorgamiento de la primera licencia, o desde la toma de posesión, según lo que ocurra más tarde– a que se les adjudique la segunda banda en esa área en las mismas condiciones que rigieron para la primera banda en la misma región. Si, en cambio, resultaran adjudicatarias de la primera banda, no tendrían derecho a solicitar el llamado ni a participar en el concurso que se realizara para la segunda banda de la región.

Además, las sociedades licenciatarias no estarían habilitadas para participar en el primer concurso para la primera banda del SRMC en un área que cubra parte de las dos regiones (compartida, como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires). Si en este concurso no se efectuara adjudicación alguna, las Licenciatarias podrían optar por alguna de las siguientes modalidades:

- formar una sociedad independiente, de propiedad conjunta, para participar en el segundo concurso que se llame para la primera banda en esa área compartida (si esta sociedad conjunta

⁵³ Dicha intervención se decreta por 180 días, prorrogándose en tres nuevas ocasiones por un período total de 450 días (Decretos 1.095/92, 2.654/92 y 760/93).

⁵⁴ El riesgo de “captura”, a su vez, se vio potenciado por el hecho de que la –entonces denominada– CNT comenzó a funcionar, tal como fuera mencionado, 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.

resultara adjudicataria, quedaría excluida de participar en el concurso de la segunda banda, en tanto si no resultara adjudicataria, tendría derecho a que se le adjudique la segunda banda en el área en las mismas condiciones que rigieron para la primera);

· formar cada una de las sociedades licenciatarias una sociedad independiente para participar en el segundo concurso que se llame para la primera banda en esa área compartida; si en este segundo concurso ninguna de las sociedades resultara adjudicataria, cualquiera de las sociedades independientes tendría derecho –dentro de los dos años a partir de la fecha de otorgamiento, o desde la toma de posesión, según lo que ocurra más tarde– a que se adjudique la segunda banda a través de un concurso en el que sólo participarían las dos sociedades independientes; en el caso de que una de las sociedades independientes resultara adjudicataria, la otra tendría derecho a que se le adjudique, en el mismo plazo, la segunda banda en esa área en las mismas condiciones que rigieron para la primera banda (esta segunda alternativa –que no llegó a instrumentarse– hubiera obligado a las Licenciatarias a competir aunque sea en un segmento del mercado⁵⁵).

Como fuera señalado, la prestación del servicio de comunicaciones móvil celular constituye una de las posibilidades más importantes para introducir competencia en el servicio básico una vez concluido el período de exclusividad, por ser un sustituto cercano del mismo. En el marco regulatorio argentino, en contradicción con los lineamientos básicos que rigen la regulación del mercado de las telecomunicaciones en el mundo, los prestadores *en exclusividad* del servicio básico telefónico tuvieron el derecho, garantizado por el Pliego, de acceder a las licencias requeridas para participar en los mercados de telefonía celular de todas las regiones del país. De este modo, la regulación, además de haber otorgado reservas legales de mercado a las LSB, les concedió una posición dominante en uno de los principales segmentos competitivos del mercado, a partir del cual resultaría posible introducir competencia en el segmento básico una vez finalizado el período de exclusividad, y/o su eventual prórroga. Por otra parte, con independencia de la obstrucción que ello supone para el futuro proceso de competencia, dada la integración vertical que implica la propiedad simultánea de la red de enlaces fijos y la operación del servicio de telefonía móvil celular, este tipo de “amplitudes” regulatorias tiene el efecto de restringir el grado de competencia existente en el propio segmento de la telefonía inalámbrica (ver Sección 2).

En el Área Múltiple de Buenos Aires existía, desde 1988, una empresa que prestaba el servicio de telefonía móvil celular (concurso SC/88): la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles Movicom SA. Por esa razón, en 1993 Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA accedieron al derecho –otorgado, como fuera mencionado, por el Pliego de Bases y Condiciones– de explotar la segunda banda en esta región a través de la empresa Miniphone SA, *de propiedad compartida*. No obstante, cabe señalar que si bien tanto la participación de las LSB como el otorgamiento de nuevas licencias estaban previstos en el Pliego, la autoridad regulatoria mantuvo, durante más de dos años luego de la privatización de ENTel, el monopolio de la empresa Movicom SA, que operaba en el del AMBA desde 1988.⁵⁶

Por otra parte, mediante el decreto 663/92 se llamó a concurso público internacional para la explotación del Servicio de Telefonía Móvil en las dos áreas de explotación en que se dividió el interior del país, resultando adjudicataria *en ambos casos* la Compañía de Teléfonos del Interior CTI SA (controlada por el grupo Agea/Clarín y la estadounidense GTE). Finalmente, y tal como estaba previsto en el Pliego, en 1996 se otorgó a las LSB la posibilidad de operar el servicio de telefonía celular a través de Telefónica Comunicaciones Personales Unifon SA (Telefónica de Argentina SA), y Telecom Personal SA (Telecom Argentina SA) en las regiones Sur y Norte, respectivamente. De este modo, las licenciatarias pasaron a operar el servicio móvil celular –compitiendo con CTI SA– cada una dentro de su propia área de operación monopólica en la prestación del servicio básico telefónico.

⁵⁵ Cabe mencionar que la legislación establecía, además, que ninguna sociedad licenciataria o empresa podría participar, directa o indirectamente, en más de una licencia en una misma área de SRMC (Decreto 677/90).

⁵⁶ Como se observará en la Sección 6, el consorcio controlante de Movicom SA fue uno de los principales beneficiados con la sanción del Decreto 264/98, por el cual se establecen las condiciones en que se realizará la liberalización.

En este sentido, resulta notable cómo, si bien el Pliego posibilitaba la concesión de una banda de telefonía móvil en un área determinada a la sociedad licenciataria que no explotara el servicio básico en esa región, en la práctica se evitó la competencia entre las Licenciatarias al otorgarles las concesiones en las mismas regiones en las que gozaban de una reserva de mercado en telefonía básica. En el caso del AMBA, se logró el mismo efecto a través de la constitución de una empresa independiente –Miniphone SA– de propiedad compartida entre las Licenciatarias, evitando de ese modo competencia alguna entre ellas durante la vigencia del período de exclusividad.

3.3. El Servicio de Comunicaciones Personales (PCS)

El proceso de introducción del *Servicio de Comunicaciones Personales* (PCS)⁵⁷ en el mercado argentino de telecomunicaciones estuvo caracterizado por una serie de conflictos, renegociaciones y modificaciones regulatorias que ponen de manifiesto, por un lado, la capacidad de las LSB para influir en la determinación del marco regulatorio de la actividad y, por el otro, el alto nivel de improvisación con el que la autoridad regulatoria –la Secretaría de Comunicaciones– ha tendido a definir toda la normativa en la que se encuadra el desempeño de las empresas del sector.⁵⁸

En una primera etapa, con la sanción del Decreto 92/97, se aprobó el Reglamento General del Servicio de Comunicaciones Personales y se llamó a Concurso Público Nacional e Internacional para la adjudicación de dos licencias en el AMBA, del que quedaban excluidas tanto las LSB como sus empresas vinculadas. Las acciones judiciales iniciadas por Telefónica de Argentina SA y por su empresa controlada Telefónica Comunicaciones Personales Unifon SA interrumpieron este proceso. El objetivo fundamental de dichas impugnaciones era obligar a la autoridad regulatoria a rever su política y permitirle a la licenciataria del servicio telefónico básico y a la empresa prestadora del servicio de telefonía móvil participar en el concurso del cual habían sido excluidas.

Como consecuencia de las acciones judiciales mencionadas,⁵⁹ se decidió modificar el diseño original del concurso. Así, el Decreto 266/98 estableció el nuevo reglamento del servicio PCS a partir del cual se llamaría a concurso público para la adjudicación de dos licencias en el AMBA (bandas AA' y BB') durante el año 1998, otorgándose la posibilidad de participar en esta licitación a los actuales licenciatarios del SRMC del AMBA –Movicom SA y Miniphone SA– una vez adjudicadas las mismas.

En el caso en que estas empresas manifestasen la intención de participar, podrían adquirir las bandas de frecuencias CC' y DD' –previo pago de la parte proporcional del precio del promedio de lo abonado por las bandas AA' y BB'– en igualdad de plazos y condiciones que las exigidas para acceder a las dos primeras bandas. Dicho decreto establece, adicionalmente, que a los seis meses de finalizado el concurso público para el otorgamiento de licencias en el AMBA, se llamará a concurso para la concesión de licencias en el interior del país –en las áreas Norte y Sur– en condiciones similares a las que rigen en el AMBA.

Además, a los efectos de evitar la concentración del uso del espectro radioeléctrico –cuya utilización no es ilimitada– en pocas empresas en una misma región, el Decreto estableció que ningún prestador puede ser titular en un ancho de banda superior a 50 Megahertz en una misma

⁵⁷ Se trata de un servicio inalámbrico de comunicaciones de prestaciones múltiples que, mediante el empleo de tecnología de acceso digital, posibilita las comunicaciones entre dos o más abonados a dicho servicio o entre tales abonados con los de otras redes y sistemas de telecomunicaciones, ya sea recibiendo o generando comunicaciones. Durante el período de exclusividad el servicio de telefonía prestado a través de este sistema sólo puede ser móvil, y podrá competir con la telefonía fija una vez abierto el mercado al ingreso de nuevos operadores.

⁵⁸ Actualmente la licitación continúa interrumpida debido a una presentación de la empresa canadiense Telesistem, que argumenta que el concurso no proporciona igualdad de oportunidades para todos los participantes.

⁵⁹ A partir de las mismas el *holding* controlante de Telefónica de Argentina SA alegaba, frente a la amenaza de competencia proveniente del nuevo sistema de comunicación (que podría proporcionar simultáneamente telefonía fija y móvil), tener derecho a explotar, en condiciones de exclusividad, la prestación del servicio telefónico básico.

zona de servicio para la prestación del PCS, incluyendo lo ya asignado para otros servicios que hacen uso del espectro, tales como el Servicio de Radiocomunicaciones Móvil Celular.⁶⁰ Asimismo, ninguna empresa podrá tener participación directa o indirecta en más de dos prestadoras de servicios móviles dentro de una misma área de servicio, incluyendo PCS y el SRMC, tanto en el AMBA como en el interior del país.

Adicionalmente, dicha normativa establece una serie de restricciones a la propiedad de las empresas oferentes en la licitación de las bandas de frecuencia AA' y BB' del PCS en el AMBA. Las sociedades oferentes no podrán estar integradas por:

- los operadores del SRMC del AMBA (Miniphone SA y Movicom SA), o quienes posean una participación superior al 25% o sean accionistas controlantes de las mismas, o las sociedades controladas, directa o indirectamente, por dichas empresas;

- las sociedades controlantes, en forma directa o indirecta, de las LSB (no obstante las sociedades operadoras de la segunda banda del SRMC en el interior del país –Unifon SA y Telecom Personal SA– podrán participar en forma conjunta a efectos de la formulación de la oferta).

En este último caso la eventual adjudicación estará sujeta a las siguientes restricciones:

- solo podrá serlo respecto de una de las licencias concursadas;
- las licenciatarias deberán proceder a la división entre ambas operadoras de la licencia obtenida y de la capacidad de transmisión del radioespectro –los 40 Mghz– de la que resultarán adjudicatarias, así como de la capacidad –20 Mghz– adjudicada conforme a lo previsto en el reglamento general a la prestadora de la segunda banda de SRMC en el AMBA (Miniphone SA) y a la separación de esta última empresa;⁶¹

- las sociedades controladas por las LSB prestadoras del SRMC en el interior del país (Unifon SA y Telecom Personal SA) no podrán prestar PCS hasta la finalización del período de exclusividad.

Así, el nuevo decreto posibilita la participación de las LSB –a través de Unifon SA y Telecom Personal SA– en forma conjunta en el concurso de PCS, en el AMBA, para las bandas AA' y BB'. Para ello podrán dividirse tanto la licencia como la capacidad del radioespectro asociada a la misma y proceder a la separación de Miniphone SA, su licencia y la capacidad de radioespectro vinculada. En este caso podrán comenzar a prestar el servicio una vez finalizado el período de exclusividad. Adicionalmente –y en el caso en el que no accedieran a las dos primeras bandas del AMBA– el nuevo decreto posibilita a Miniphone SA –ie., a las LSB– y a Movicom SA a acceder a las tercera y cuarta banda de PCS en el AMBA, con posterioridad a la adjudicación de la primera y segunda bandas.

Esto significa que las Licenciatarias se aseguraron la participación en PCS, tanto en el AMBA como también en el interior del país. Estratégicamente, la participación en este servicio resulta fundamental para minimizar la competencia en la telefonía local una vez finalizado el período de exclusividad. Por los motivos ya expuestos, haberles garantizado el acceso a la prestación de ese servicio contradice reglas regulatorias esenciales que la literatura especializada promueve para introducir competencia en el sector.

En definitiva, a partir del análisis realizado en la presente sección es posible inferir que 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, favoreció a Telecom Argentina SA y Telefónica de Argentina SA al permitirles construir y consolidar sus posiciones dominantes en el mercado ampliado de las teleco-

⁶⁰ No obstante, para el caso de la operadora de la segunda banda del SRMC en el AMBA (Miniphone SA), el Decreto hace una excepción transitoria hasta tanto se realice la separación de dicha empresa entre las LSB, que deberá implementarse con anterioridad a la efectiva prestación del servicio a concursarse.

⁶¹ La división deberá realizarse el día 8 de noviembre de 1999 -al finalizar la prórroga del período de exclusividad en la telefonía básica- o transcurridos 20 meses desde la adjudicación de las bandas de PCS en el AMBA (el que ocurra más tarde). En ningún caso la división podrá exceder al 8 de marzo del 2000.

municaciones. Ello se deriva no sólo de su posicionamiento en la prestación del servicio básico a nivel local, sino también en el segmento de llamadas de larga distancia, en el de otros servicios de telecomunicaciones (como el de transmisión de datos, télex, radiomóvil marítimo, etc.) y en el ámbito de la telefonía inalámbrica, tanto en lo que se refiere a la telefonía móvil celular como al PCS (Cuadro 1).⁶² En efecto, la posibilidad otorgada a los monopolistas de participar en el campo de la telefonía inalámbrica tiende no sólo a restringir la dinámica competitiva de dicho segmento, sino que sienta las bases para bloquear la presión que desde el mismo se podría ejercer sobre la prestación del servicio básico una vez concluido el período de exclusividad.

CUADRO 1

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

Segmentos		Adjudicatarios del 100% de los activos de ENTel	Régimen
SERVICIO BÁSICO URBANO E INTERURBANO NACIONAL		TELEFÓNICA DE ARGENTINA SA TELECOM ARGENTINA SA	Monopólico (7 años con un máximo de 3 años de prórroga)
SERVICIO BÁSICO INTERNACIONAL		TELINTAR SA -50% Telefónica de Argentina SA -50% Telecom Argentina SA	Monopólico (7 años con un máximo de 3 años de prórroga)
OTROS SERVICIOS NO INCLUIDOS EN EL BÁSICO (transmisión de datos y servicio de télex nacional, radiomóvil marítimo, telecomunicaciones móviles, etc.)		STARTEL SA -50% Telefónica de Argentina SA -50% Telecom Argentina SA	Competencia
SERVICIOS DE COMUNICACIONES MOVILES CELULARES	Área Múltiple de Buenos Aires	MINIPHONE SA -50% Telefónica de Argentina SA -50% Telecom Argentina SA MOVICOM SA	Competencia
	Interior del País (NORTE)	CTI Norte SA TELECOM PERSONAL SA (Telecom Argentina SA)	Competencia
	Interior del País (SUR)	CTI SA TCP UNIFON SA (Telefónica de Argentina SA)	Competencia
SERVICIOS DE TRANSMISIÓN DE DATOS VÍA SATÉLITE NACIONAL		NAHUEL SAT INTELSAT INMARSAT y otros	Competencia

⁶² Asimismo, más adelante (Sección 5) se podrá apreciar cómo tampoco se les presentó ninguna restricción al ingreso en los mercados de la televisión por cable e Internet.

SECCIÓN 4

REGULACIÓN TARIFARIA Y DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LAS LICENCIATARIAS DEL SERVICIO BÁSICO TELEFÓNICO (LSB)

Así como en la sección precedente se pudo observar cómo la regulación del sector les permitió a las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (LSB) ingresar en aquellos segmentos del mercado de telecomunicaciones desde los cuales se podría llegar a competir en la prestación del servicio básico telefónico –en detrimento de las posibilidades futuras de introducir competencia en el mismo–, en esta sección se analiza en qué medida la regulación tarifaria tendió también a favorecer a dichas empresas, asegurándoles márgenes de ganancia muy superiores a los obtenidos por las principales operadoras del servicio de telecomunicaciones en el ámbito internacional.

En un modelo de mercado como el de las telecomunicaciones en la Argentina, dado el carácter altamente cautivo de la demanda –no sólo durante la vigencia del período de exclusividad, sino también en el marco de una transición hacia un mercado presuntamente abierto a la competencia– la regulación de las tarifas telefónicas adquiere una importancia fundamental. De hecho, de este aspecto de la regulación sectorial depende, en última instancia, la posibilidad de que los incrementos de productividad en la prestación del servicio básico telefónico sean transferidos al conjunto de la sociedad o, por el contrario, sean internalizados exclusivamente por las LSB.

En efecto, desde una perspectiva distributiva, uno de los argumentos a favor de la privatización de ENTel se fundaba en los incrementos de eficiencia que reportaría la gestión privada de la ex empresa estatal de telecomunicaciones. Ahora bien, si se cumple –como ha ocurrido en la Argentina– el presupuesto de un mejoramiento en la prestación del servicio de telecomunicaciones por parte de las operadoras privadas, la consideración distributiva depende de que estos incrementos en la eficiencia de las empresas sean efectivamente trasladados a los usuarios, mediante disminuciones reales en el costo del servicio. De allí que la evaluación del impacto distributivo de la privatización de ENTel, centrado en el análisis de la evolución de las tarifas telefónicas, conforme un criterio de evaluación que se basa en los propios términos a partir de los cuáles se fundamentó políticamente la transferencia de la empresa al sector privado.

En este sentido, en la presente sección se analiza la evolución del costo del servicio telefónico básico en función del siguiente supuesto: una adecuada política de regulación tarifaria debe traducirse no sólo en una mejor calidad del servicio sino, además, en una reducción tarifaria que implique una transferencia al conjunto de la sociedad de los incrementos en la productividad de las empresas (sin que ello suponga alterar, necesariamente, el principio del lucro privado, ni el horizonte de expansión del servicio considerado). Así, en esta sección se consideran, en primer lugar, las principales cláusulas correspondientes a la política de regulación tarifaria. En segundo término, se presenta una estimación de la evolución del costo del servicio telefónico para los usuarios residenciales, y se analiza la relación entre dicha evolución y la rentabilidad de las LSB, comparando la misma con las tarifas y rentabilidades correspondientes a las principales operadoras internacionales. Por último, se realiza un análisis del controvertido proceso de rebalanceo tarifario instrumentado a comienzos de 1997, especialmente con relación a su impacto en el costo del servicio para los usuarios y en las rentabilidades de las empresas.

4.1. Principales aspectos de la regulación tarifaria

Las cláusulas tarifarias incluidas en el marco regulatorio del servicio de telecomunicaciones sufrieron diversas modificaciones desde su formulación original en el inicio del proceso de privatización de ENTel. En el lapso comprendido entre la sanción del Pliego de Bases y Condiciones y la firma de los contratos de transferencia, dicha normativa contemplaba un mecanismo de regulación tarifaria que, por un lado, requería que la tarifa básica de inicio de la gestión privada garantizara una tasa de

retorno mínima del 16%⁶³ y, por otro, estableció una cláusula de ajuste mensual según el Índice de Precios al Consumidor –que, en realidad, no guarda mayor relación con la evolución de los costos del servicio–. De allí que durante ese período –de enero de 1990 a principios de noviembre del mismo año–, caracterizado por un muy acelerado ritmo inflacionario,⁶⁴ la aplicación de tales ajustes derivó en márgenes de rentabilidad muy superiores a los previstos para el momento de la transferencia del servicio.

A pesar del significativo encarecimiento relativo del costo de las telecomunicaciones que conllevó tal metodología de ajuste tarifario –que involucraba, principalmente, al valor del pulso telefónico–, al momento de la firma de los contratos con las licenciatarias privadas se incorporó una nueva y complementaria cláusula de ajuste, tendiente a morigerar el posible impacto sobre los costos empresarios de una devaluación de la moneda local.⁶⁵ Se trata de la aplicación de una fórmula combinada de ajuste entre las variaciones en el IPC (que pondera un 60%), y en la paridad cambiaria con el dólar (que pondera 40%) toda vez que en un mes –o como acumulado de tres meses consecutivos– la discrepancia entre ambas variables superara al 25% (Decreto 2.332/90). Esta nueva metodología de ajuste fue aplicada entre el mes de la toma de posesión (noviembre de 1990) y el mes de marzo de 1991, ya que la sanción de la Ley de Convertibilidad dejó sin efecto toda cláusula de reajuste o indexación de precios.

Asimismo, siguiendo en parte los lineamientos incluidos en el Pliego de Bases y Condiciones, se establecieron tres subperíodos en los que se aplicarían distintas metodologías de actualización de las tarifas. En el primero de ellos, el llamado «período de transición» (los dos primeros años de gestión), los ajustes según la evolución del IPC debían realizarse cada seis meses.⁶⁶ En el segundo, el «período de exclusividad» (cinco años posteriores), las empresas licenciatarias se comprometían a reducir el nivel general de sus tarifas en un 2% anual en términos reales respecto a la evolución del IPC.⁶⁷ Por último, en el «período de prórroga de la exclusividad» (tres años siguientes, como máximo), tal reducción tarifaria debería ser equivalente al 4% anual en términos reales.

El mecanismo de ajuste tarifario utilizado (conocido como *price cap regulation*), que se basa en reducciones tarifarias preestablecidas con respecto a una magnitud base, pretende beneficiar parcialmente a los usuarios con los incrementos en la productividad de las empresas monopólicas. Dicho mecanismo indexatorio se conoce también como “RPI – X” (Retail Price Index –o índice de precios al consumidor– *menos* un coeficiente de indexación real “X”, destinado a estimular el aumento en la eficiencia de la empresa). En un contexto inflacionario, el mismo puede ser entendido como un sistema de indexación parcial de precios. Si bien dicho mecanismo minimiza los problemas de “asimetría de información” y tiende a garantizar precios reales decrecientes a los usuarios, resultan fundamentales –y altamente complejas– las determinaciones del nivel tarifario base, así como la magnitud del coeficiente X.

De allí que el elevado nivel asumido por la tarifa vigente al momento de la adjudicación de ENTel tornara virtualmente superflua –tanto como incentivo para el aumento de la eficiencia de la empresa como con respecto a los beneficios que el mecanismo indexatorio supuestamente reporta-

⁶³ Dado que las Licenciatarias renunciaron expresamente a dicha garantía, esta cláusula no se llegó a instrumentar. De esta manera, las empresas dejaron de tener la obligación de proporcionar a la autoridad regulatoria información detallada sobre las condiciones técnicas y económicas de su desempeño, profundizando el conocido problema de la “asimetría de la información” entre el regulador y el regulado.

⁶⁴ El índice de precios al consumidor aumentó, entre enero y octubre de 1990, un 625%.

⁶⁵ Esta cláusula fue incluida en el marco de un proceso de devaluación real de la moneda local (i.e, en que el tipo de cambio nominal se incrementaba más aceleradamente que el Índice de Precios al Consumidor).

⁶⁶ Como fuera señalado, esta cláusula fue ligeramente modificada en los contratos definitivos. Por un lado, al fijarse que tal ajuste se realizaría mensualmente y, por otro, al incorporarse otra posibilidad de ajuste relacionada con la evolución del tipo de cambio respecto al dólar.

⁶⁷ El Decreto 677/90 explicitaba que para tal reducción tarifaria «no se permitirá compensación alguna entre Tráfico Internacional y Tráfico Local, debiendo lograrse la reducción mencionada en forma aislada en cada uno de los dos tráficos».

ría a los usuarios— la reducción tarifaria implícita en la aplicación del coeficiente X. Como se observa en el Cuadro 2, el valor del pulso telefónico —medido en dólares estadounidenses— aumentó más de ocho veces en el período 1989/1990 (que abarca desde el momento en que se sanciona la Ley de Reforma del Estado (23.696) a fines de agosto de 1989, hasta la transferencia de la empresa estatal en noviembre de 1990).

CUADRO 2

Evolución del valor del pulso telefónico 1989-1990

Fecha	En dólares	Índice (Dic-89=100)
Dic-89	0,0047	100,0
Mar-90	0,0177	376,6
Nov-90	0,0381	810,6

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN DE ENTEL.

Cabe enfatizar la importancia que asumen estos ajustes tarifarios, verificados con anterioridad a la adjudicación de ENTel, dado que la razonabilidad del método de actualización de precios que se decidió aplicar a partir de la transferencia de la empresa depende, en gran medida, del nivel de las tarifas iniciales a partir de las cuales se implementa. En otras palabras, si mediante la paulatina disminución real de las tarifas que resultaría, supuestamente, de la aplicación de las indexaciones parciales de precios (IPC – X%) se pretendía transferir a los usuarios parte del aumento de productividad de las empresas, el ajuste previo a la adjudicación constituyó, sin embargo, una transferencia de recursos “de una sola vez” desde los abonados hacia las Licenciatarias, anterior a la aplicación de las cláusulas de ajuste. De esta manera, el elevado nivel que alcanzaron las tarifas del servicio telefónico básico al momento del traspaso de ENTel al sector privado tendió a neutralizar la posibilidad de que los usuarios se beneficien con la reducción tarifaria implícita en la aplicación del coeficiente X.⁶⁸

Retomando las principales cláusulas de actualización tarifaria, con la sanción de la Ley 23.928 (Ley de Convertibilidad) el marco regulatorio sectorial se vio radicalmente alterado en materia de tarifas en todo lo concerniente a la posibilidad de aplicar cláusulas de ajuste o de actualización monetaria.⁶⁹ De allí que entre el 1° de abril de 1991 y noviembre del mismo año no se registrara modificación alguna en el valor del pulso telefónico. Ahora bien, con la sanción del Decreto 2.585 a fines de noviembre de 1991, por el que se aprueban los acuerdos celebrados entre el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y las dos empresas licenciatarias, se estableció la “conveniencia” de “expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses” y que el mismo pueda ser actualizado —en forma semestral, en abril y octubre de cada año— según las variaciones en el Índice de Precios al Consumidor de los EE.UU.⁷⁰

⁶⁸ Por otra parte, se estableció que el coeficiente X asumiera valores positivos recién a partir del tercer año posterior a la transferencia de la empresa.

⁶⁹ En su Artículo 10°, la citada ley establece la derogación de “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos, o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

⁷⁰ En tal sentido, en los considerandos del citado decreto se afirma que “es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América”. Así, a partir de la sanción del Decreto 2.585 se consideró la evolución del Índice de Precios al Consumidor de los EE.UU. en la instrumentación del mecanismo indexatorio “IPC – X” establecido en el Pliego de Bases y Condiciones. Esta

Asimismo, mediante dicho decreto se autorizó la reestructuración de los cuadros tarifarios en función de un mecanismo que permitía la compensación de reducciones en las tarifas internacionales e interurbanas con incrementos en el costo del servicio urbano. Fue en función de lo establecido por esta cláusula que se pudo instrumentar el rebalanceo de las tarifas telefónicas en enero de 1997 (Decreto 92/97).⁷¹

En principio, la sola consideración de las modificaciones regulatorias en materia de regulación tarifaria sugiere una íntima relación entre su diseño original –así como, fundamentalmente, de los cambios introducidos posteriormente–, y los intereses de las LSB. No obstante, resulta necesario constatar si esta hipótesis acerca de la política de regulación de precios se manifiesta, efectivamente, en la evolución de las tarifas y, consiguientemente, en las rentabilidades de las empresas.

4.2. Estimación de la evolución del costo del servicio telefónico a nivel residencial

El valor del pulso telefónico constituyó, según se desprende del Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel y de sus respectivos modificatorios, el eje –prácticamente excluyente– de la regulación de las tarifas telefónicas. Sin embargo, el mismo ha perdido representatividad como reflejo del costo de dicho servicio. Tal insuficiencia quedó demostrada con la implementación del rebalanceo tarifario a comienzos de 1997, que implicó un incremento significativo en el costo del servicio para los usuarios, sin que mediara incremento alguno en el valor del pulso telefónico.⁷² De allí que la construcción de un índice de precios representativo que permita analizar la evolución del costo del servicio telefónico básico exija, dadas las particularidades tecnológicas involucradas en la prestación de dicho servicio, la inclusión de otros elementos de análisis.

En efecto, la tasación en función del valor del pulso telefónico pierde representatividad ante la existencia de profundas diferencias en la “velocidad” en que dichos pulsos son computados –tanto para distancias diferentes como en distintas horas del día–. De esta manera, el costo del consumo en función del denominado “ritmo de tasación” (pulsos por minuto) se torna fundamental,⁷³ y la duración de la llamada en cada banda horaria se convierte en el indicador más apropiado. De lo anterior se desprende la necesidad de explicitar las estructuras de tráfico –por “clave” y bandas horarias⁷⁴–.

Las consideraciones precedentes ponen en evidencia la característica compuesta del servicio telefónico, en tanto su costo real depende de varios cargos o factores (no sólo el valor del pulso telefónico sino también el cargo fijo cobrado en concepto de abono), de la configuración de “canastas” típicas de consumo (comunicaciones establecidas según banda horaria y distancia), y de los ritmos de tasación.

medida –la dolarización de las tarifas– no sólo permitió reintroducir una cláusula de indexación tarifaria en la regulación, sino que conforma una suerte de seguro de cambio en favor de las LSB ante cualquier modificación en la política cambiaria.

⁷¹ Tanto el contenido del decreto de rebalanceo tarifario como el impacto de su instrumentación en el costo del servicio telefónico para los usuarios se analizan en el apartado 4.3..

⁷² En efecto, el rebalanceo tarifario implementado a comienzos de 1997 se basó, fundamentalmente, en la eliminación de los pulsos libres, el aumento en el costo del abono mensual, y la modificación de los ritmos de tasación (la velocidad a la que se computan los pulsos en función de la banda horaria y la distancia de la llamada), y dio lugar a un aumento de 16% en el costo del servicio telefónico para los usuarios residenciales, sin que fuera alterado el valor del pulso telefónico (ver apartado 4.3).

⁷³ Es decir, el valor del pulso puede no ser alterado y no obstante haber aumentado el costo del servicio. Para que ello ocurra basta que –*ceteris paribus*– se haya incrementado el ritmo de tasación (la cantidad de pulsos contenidos en un minuto) en una o todas las bandas horarias.

⁷⁴ Es decir, no sólo deben considerarse las diferencias en los ritmos de tasación en las distintas bandas horarias, sino también la distancia de las comunicaciones establecidas (denominadas “claves”).

Debido a ello se ha desarrollado un indicador⁷⁵ más representativo que revela las variaciones en el costo del servicio telefónico para un usuario “típico”,⁷⁶ a partir de la ponderación de todos los componentes de la tarifa (costo fijo, pulsos “libres”, pulsos consumidos, etc.), y de la estructura de tráfico presentada por Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA a la Secretaría de Comunicaciones en octubre de 1996, en el marco de la discusión sobre la aplicación del rebalanceo tarifario.

Como se observa en el Cuadro 3, el costo del servicio telefónico correspondiente a un usuario residencial “típico” del Area Múltiple de Buenos Aires (AMBA) experimentó un aumento de 96% desde la transferencia de ENTel hasta fines del año 1996 (antes de la implementación del rebalanceo tarifario).

CUADRO 3

Evolución del costo del servicio telefónico, el índice de precios al consumidor y el índice de precios internos al por mayor 1990-1996

Fecha	Costo Servicio Telefónico		IPC (Nov-90=100)	IPIM (Nov-90=100)
	En pesos	Indice (Nov-90=100)		
Nov-90	16,5	100,0	100,0	100,0
Mar-91	25,1	152,0	159,0	152,4
Dic-96	32,3	195,5	256,6	183,4

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN OFICIAL Y DATOS DE LA SIGEN.

Entre el momento de la privatización de ENTel (noviembre de 1990) y el lanzamiento del Plan de Convertibilidad (marzo de 1991), el costo del servicio se incrementó en un 52%, en tanto el Índice de Precios al Consumidor (IPC) aumentó un 59% en el mismo lapso, y el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) –que, en rigor, constituye una mejor aproximación a la evolución de los costos de las empresas del sector– un 52%. Por otra parte, de considerar el período posterior a la implementación del Plan de Convertibilidad (desde marzo de 1991 hasta fines de 1996), el incremento registrado en el costo del servicio telefónico ascendió a casi un 29%, magnitud que resulta significativamente inferior al aumento experimentado por el IPC, que reflejó un aumento de 61% en el mismo período. No obstante, de considerar la evolución del IPIM se aprecia que el mismo aumentó sólo un 20% entre marzo de 1991 y diciembre de 1996, tasa inferior a la del incremento registrado en el costo del servicio para los usuarios.

⁷⁵ Para la metodología de construcción de dicho indicador, ver Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1998).

⁷⁶ Como se explicita en la metodología citada (Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, 1998), el indicador refleja el costo del servicio básico de telefonía local y larga distancia nacional para un usuario residencial localizado en el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), abonado a Telecom, y no contabiliza el consumo de llamadas internacionales. En este sentido, cabe señalar que el tráfico nacional (urbano e interurbano) representaba aproximadamente el 98% del tráfico total en el período base utilizado para la estimación, según información difundida por la autoridad regulatoria del sector. Asimismo, la estimación realizada no considera el impacto derivado de la instrumentación de la Resolución 157/97 de la Secretaría de Comunicaciones que, al imputar el costo de los llamados a los teléfonos celulares al emisor (“calling party pays”), incrementó el costo del servicio telefónico básico.

En definitiva, desde el momento de la transferencia de ENTel hasta fines de 1996, el costo del servicio para los usuarios refleja un incremento (96%) superior al registrado por el IPIM (83%), especialmente a partir del lanzamiento del Plan de Convertibilidad. En otras palabras, el incremento en las tarifas del servicio telefónico básico ha tendido a superar el aumento registrado en –lo que, en principio, constituye una aproximación a la evolución de– los costos del sector.

Como consecuencia de la política de regulación tarifaria descrita –que incluye el incremento en el valor del pulso telefónico instrumentado en el período anterior a la transferencia de ENTel (Cuadro 2)– de comparar el costo del servicio telefónico para los usuarios argentinos con el que el mismo tiene –en función del salario medio industrial– en España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña (Cuadro 4), se observa cómo en la Argentina dicho costo representa, como proporción del salario medio de la industria, más del doble que en el resto de los países individualmente considerados, y más del triple si se considera su promedio.⁷⁷

CUADRO 4

Comparación internacional del costo de una canasta típica de consumo telefónico en función del salario industrial 1996

(en dólares, porcentajes e índices)

País	(1) Costo de una canasta típica de consumo ⁽¹⁾ (en u\$s)	(2) Salario medio industrial (en u\$s)	(1) / (2)	(1) / (2) (Prom. = 100)
España	31,01	1.553	2,0 %	108,0
Estados Unidos	13,93	2.300	0,6 %	33,0
Francia	43,25	1.739	2,5 %	135,0
Reino Unido	53,42	2.068	2,6 %	140,0
Promedio	35,40	1.915	1,8 %	100,0
Argentina⁽²⁾	39,31	649	6,1 %	328,0

¹ Incluye 20 llamadas locales de 1 hora de duración, el costo del abono mensual y el costo de conexión de una línea telefónica (excluye llamadas de larga distancia).

² El costo de dicha canasta ascendió, luego del RBT, a u\$s 43,4 (i.e., aumentó un 10,4%).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE DATOS DEL LA OIT, OCDE, FIEL E INFORMACIÓN OFICIAL.

De allí que las LSB internalizaran, a lo largo de la década, muy elevados márgenes de rentabilidad, significativamente superiores a los registrados durante el mismo período por las principales empresas del sector a nivel internacional. En efecto, como se observa en el Cuadro 5, el margen de rentabilidad sobre ventas de Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA casi triplica el observado –en promedio– para el grupo de las diez operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo desde el punto de vista de su facturación.

⁷⁷ En el ANEXO 3 se presenta una comparación internacional del costo telefónico en función del PBI per cápita entre los 25 países de la OCDE y la Argentina, que tiende a corroborar las inferencias extraídas del análisis del Cuadro 4. En efecto, allí se observa cómo el costo relativo del servicio telefónico en la Argentina supera al de todos los países involucrados, con la excepción de Turquía.

CUADRO 5

Comparación internacional de los márgenes de rentabilidad promedio sobre ventas 1991-1996

(en porcentajes)

Empresa	País	Promedio 1991-1996
NIPPON TELEGRAPH & TELEPHONE	JAPÓN	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

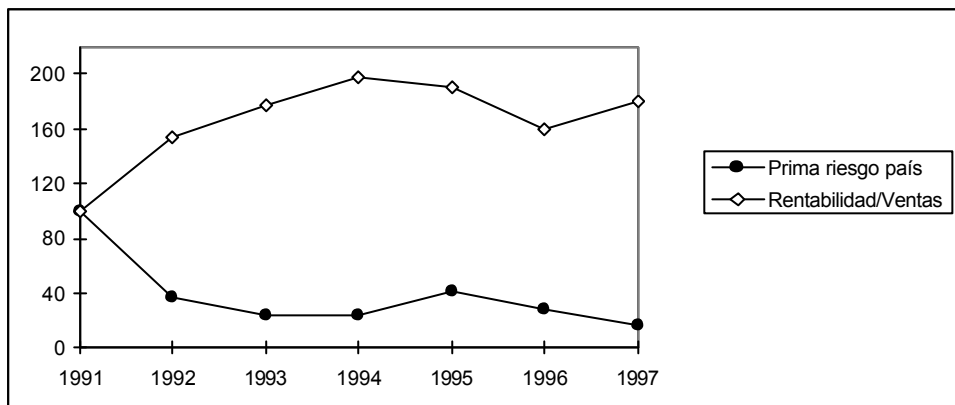
FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

De la comparación del nivel de los márgenes de ganancia locales e internacionales cabe destacar no sólo que la rentabilidad de las LSB supera significativamente a las registradas internacionalmente sino que, además, las mismas no son ni “justas” ni “razonables”, en los términos dispuestos por el propio marco regulatorio de la actividad. En efecto, el Decreto 62/90 establecía que las tarifas serían ajustadas “a un nivel adecuado para proporcionar a un Operador eficiente una tasa de retorno razonable sobre los Activo Fijos sujetos a explotación”. En este sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sean muy ineficientes o que se conformen con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados por las LSB, el elevado nivel que se ha verificado en dichos márgenes en la Argentina estaría en contradicción con lo dispuesto normativamente.

Una perspectiva analítica alternativa se deriva de la comparación de la evolución de los márgenes de rentabilidad de las LSB con aquella registrada por los indicadores de “riesgo país” o “soberano”. Así, los elevados márgenes de utilidad registrados por estas empresas podrían estar asociados – particularmente en el período inmediatamente posterior a las dos crisis hiperinflacionarias de 1989/90– a las diferencias en las tasas de retorno exigidas para el capital en la Argentina respecto de los países desarrollados. No obstante, los índices de riesgo país reflejaron, como se observa en el Gráfico 1, una evolución opuesta a la verificada para el caso de los márgenes de rentabilidad de las empresas. En otras palabras, dichos márgenes tampoco guardan relación alguna con la evolución observada en los indicadores de riesgo país. De hecho, tendieron a incrementarse al mismo tiempo que se estabilizaba la economía y disminuía el riesgo soberano.

GRÁFICO 1

Evolución comparada de la prima de riesgo país y el margen de rentabilidad sobre ventas de las LSB 1991-1997 (1991 =100)



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE LOS DATOS DEL CEP (SECRETARÍA DE INDUSTRIA DEL MEYOSP) Y MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS.

Ahora bien, más allá de la evolución del costo del servicio telefónico referida, y de sus respectivas rentabilidades, las LSB manifestaron su disconformidad con respecto a la estructura tarifaria resultante de la privatización, y plantearon –desde el año 1992 en adelante– a las autoridades la necesidad de “rebalancearla”. El rebalanceo tarifario suponía, en principio, la compensación de un aumento en las tarifas urbanas con una disminución en el nivel de las tarifas correspondientes a las llamadas de larga distancia (tanto nacional como internacional). Tal compensación se efectuaría en función de los ingresos de las compañías, de manera tal que, luego de aplicada la modificación de la estructura tarifaria, los ingresos de las empresas no se vieran alterados. Es decir, el rebalanceo no implicaría que la compensación entre aumentos y disminuciones tarifarias mantuviera inalterado el nivel de la tarifa promedio, sino que no alterara el nivel de ingresos de las Licenciatarias. Finalmente, en enero de 1997, después de varios años de negociaciones, la Secretaría de Comunicaciones instrumentó el rebalanceo tarifario (Decreto 92/97), luego de un período de dos años en que los márgenes de rentabilidad sobre ventas de las LSB habían registrado, como se observa en el Gráfico 1, una leve disminución.

4.3. Impacto del rebalanceo de las tarifas telefónicas

La propuesta de rebalanceo elevada por las Licenciatarias se fundó en el supuestamente elevado nivel de las tarifas de las llamadas interurbanas, de larga distancia e internacionales, por un lado, y en el bajo nivel relativo de las tarifas de las llamadas urbanas. Dicho reclamo se encontraba avalado, a su vez, por lo dispuesto en el mencionado Decreto 2.585/91, en tanto quedaba admitida la posibilidad de elevar –por ejemplo– el nivel de las tarifas urbanas, si se compensaba dicho aumento con una disminución del resto de las tarifas, contradiciendo la normativa original bajo la cual se enmarcó la privatización de ENTEL.

Cabe señalar que la instrumentación de un rebalanceo tarifario se propone, en teoría, adecuar las tarifas de los respectivos servicios de telefonía básica –local y de larga distancia– a sus costos. Dicha adecuación se justifica ante la creciente introducción de competencia en los mercados de telecomunicaciones, habida cuenta que históricamente (cuando primaba la gestión estatal de las empresas de telecomunicaciones) el servicio de telefonía local era subsidiado a través del cobro de tarifas elevadas (respecto de los costos) en el servicio de llamadas de larga distancia. No obstante, la

modificación de los precios relativos entre las llamadas de larga distancia y las locales no implica, necesariamente, que deba incrementarse el nivel de las tarifas locales al tiempo que disminuye el nivel de las tarifas de larga distancia.⁷⁸ Ahora bien, en la Argentina se supuso que dicha adecuación se debía efectuar compensando las disminuciones tarifarias en el ámbito de las llamadas de larga distancia con aumentos en las tarifas del servicio local, sin que ello alterara los ingresos de las empresas.⁷⁹ En el Cuadro 6 se observa cómo el rebalanceo tarifario (RBT), que fue aplicado, finalmente, a comienzos de 1997,⁸⁰ conllevó un incremento del 16% en el costo promedio del servicio telefónico para los usuarios residenciales del Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

CUADRO 6

Impacto del RBT en el costo del servicio telefónico para los usuarios residenciales

(en pesos y porcentajes)

Costo Servicio Telefónico		
PreRBT	PostRBT	Variación %
32,3	37,4	15,7%

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN OFICIAL Y DATOS DE LA SIGEN.

Las principales modificaciones introducidas a comienzos de 1997 (Decreto 92/97) incluyeron:

- la ampliación de la banda horaria correspondiente a la tarifa normal (que se extiende a partir del RBT hasta las 22:00 hs.⁸¹);
- la inclusión de una nueva banda horaria en las llamadas urbanas (tarifa “pico”), entre 10:00 y 13:00 hs.;
- el aumento de los ritmos de tasación, es decir, del tiempo que debe transcurrir para que sea computado un pulso (lo que implica –*ceteris paribus*– una disminución en las tarifas) de las llamadas interurbanas e internacionales;
- el aumento del costo del abono;
- la eliminación de los pulsos libres.

Cabe señalar que el aumento en el costo del servicio telefónico para el usuario reflejó el resultado neto de dos efectos contrapuestos. Por un lado, se redujo la cantidad de pulsos consumidos luego de la implementación del rebalanceo tarifario para una canasta idéntica de consumo horario.⁸² Por otro lado, tanto el aumento en el valor del abono mensual como la eliminación de

⁷⁸ De hecho, en la actualidad se está instrumentando en Brasil un proceso de rebalanceo tarifario que consiste en aplicar disminuciones diferenciales en las distintas tarifas de tal forma que, al tiempo que se adecuan los precios relativos entre las llamadas locales y las de larga distancia, disminuye la tarifa promedio.

⁷⁹ Del análisis de las rentabilidades efectuado en el apartado anterior se desprende que se podría haber aplicado un esquema como el que actualmente se implementa en Brasil (de disminuciones diferenciales en las tarifas de los distintos servicios) sin que ello implicara que las empresas dejaran de percibir ganancias “justas” y “razonables”.

⁸⁰ En mayo de 1998, la Corte Suprema de Justicia resolvió todas las causas relacionadas con las impugnaciones al decreto que dispuso el rebalanceo, certificando la validez legal del ajuste tarifario, que fue aplicado durante más de un año sin que existiera resolución judicial definitiva.

⁸¹ Antes del RBT se extendía hasta las 20:00 hs.

⁸² Si bien la ampliación de la banda horaria correspondiente a la tarifa normal hasta las 22:00 hs. y la inclusión de la “tarifa horario pico” de 10:00 a 13:00 hs. redundaron en un incremento de los pulsos consumidos en concepto de

los pulsos libres incrementaron el costo del servicio telefónico residencial. De la lectura del Cuadro 6 se infiere que este segundo efecto –que remite al aumento en el valor del abono y a la eliminación de los pulsos libres– supera el impacto derivado de la alteración de la estructura de ritmos de tasa-ción –la disminución en el volumen consumido de pulsos–, dando lugar al referido aumento porcentual (15,7%). Cabe destacar, por otra parte, que el impacto desfavorable para el usuario derivado del aumento de los cargos fijos (abono y pulsos libres) resulta tanto más acentuado cuanto menor es el consumo del abonado.

En función de esta última consideración, a fin de estimar el impacto del nuevo cuadro tarifario en las tarifas pagadas por los usuarios cuya demanda del servicio es menor, se calculó el costo del servicio telefónico correspondiente a un abonado *hipotético* que consume la mitad de los pulsos telefónicos promedio. Como se observa en el Cuadro 7, dada la incidencia del aumento del costo del abono y de la eliminación de los pulsos libres para bajos niveles de consumo, el aumento (de 36%) experimentado en el costo del servicio para este conjunto de usuarios supera ampliamente (2,3 veces) el incremento revelado para el costo del usuario promedio.

CUADRO 7

Impacto del RBT en el costo del servicio telefónico para los usuarios residenciales de menor consumo

(en pesos y porcentajes)

Costo Servicio Telefónico		
PreRBT	PostRBT	Variación %
18,4	24,9	35,8

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN OFICIAL Y DATOS DE LA SIGEN.

Por otra parte, en abril y en octubre de 1997 se instrumentaron sendos incrementos en el valor del pulso telefónico, de acuerdo al mecanismo de ajuste tarifario previsto en el marco regulatorio, lo que supuso un aumento adicional en el costo del servicio. De esta manera, en octubre de 1997 el costo del servicio de telefonía básica de un usuario residencial “típico” ascendía a \$ 38,1 mensuales (18% superior al valor registrado en el mismo mes del año anterior, en tanto en el mismo período el IPC y el IPIM disminuyeron 0,1% y 0,9%, respectivamente).

En noviembre de 1997 (fecha en la cual, según lo establecido por el Pliego de Bases y Condiciones de la privatización de ENTel, quedaría establecida la extensión o no –por tres años más– del período de exclusividad en la explotación del servicio básico telefónico), la Secretaría de Comunicaciones determinó la modificación de algunas de las disposiciones consignadas en el Decreto 92/97 de rebalanceo tarifario, promoviendo una reducción parcial del impacto que la aplicación inicial del RBT tuviera sobre el nivel promedio del costo del servicio para los usuarios residenciales.⁸³ Las principales modificaciones establecidas por las citadas resoluciones comprendían:

- la eliminación de la banda horaria consignada en el Decreto 92/97 como “Tarifa Horario Pico” (de 10:00 a 13:00 hs.) para las llamadas urbanas;

llamadas urbanas, dicho aumento fue más que compensado por la disminución de los pulsos computados en concepto de llamadas interurbanas. De allí que, en términos agregados, el RBT indujera una disminución en el nivel de pulsos consumidos.

⁸³ Resoluciones 3.115/97 y 3.118/97.

· la ampliación del horario nocturno, que vuelve a regir desde las 20:00 hs. (y no desde las 22:00 hs.) como antes de la sanción del decreto de rebalanceo tarifario.

Ambas disposiciones resultaron en una reducción del costo del servicio de telefonía básica para el usuario, al implicar –*ceteris paribus*– un menor consumo de pulsos telefónicos. En efecto, el costo del servicio de telefonía básica para los usuarios residenciales disminuyó un 7,1% como consecuencia de la aplicación de las modificaciones mencionadas. De considerar los efectos de dicha medida en el costo del servicio para los usuarios de bajo consumo (de acuerdo con la misma metodología utilizada en la elaboración del Cuadro 7), la disminución resulta menos significativa (5,4%), debido a la menor ponderación que para este segmento de usuarios tienen los cargos variables.

Cabe señalar, asimismo, que de haberse instrumentado el RBT, en enero de 1997, de acuerdo con lo establecido por las Resoluciones 3.115/97 y 3.118/97 sancionadas en el mes de noviembre (es decir, sin incluir la “Tarifa Horario Pico” de 10:00 a 13:00 hs. ni la reducción en la extensión del horario de tarificación nocturno), el incremento en el costo del servicio habría sido sustancialmente menor –del 7,4%, y no el 15,7% indicado en el Cuadro 6–. Por otra parte, si las referidas modificaciones constituyen un beneficio para los usuarios y sugieren el reconocimiento de un exceso –a favor de las Licenciatarias y en contra de los usuarios– por parte de la Secretaría de Comunicaciones en la formulación original del RBT, los beneficios “extraordinarios” de los que gozaron las empresas en los diez meses de vigencia del decreto original no han sido contemplados en las citadas resoluciones como objeto de devolución –parcial o total– a los usuarios perjudicados.

Por otra parte, al analizar la evolución de las ventas y utilidades de las LSB entre 1996 y 1997 (i.e., antes y después del RBT), se observa que la instrumentación de la reestructuración tarifaria no resultó neutral en términos de ingresos por ventas ni utilidades para las empresas, tal como se sostuviera al justificar dicho ajuste. En efecto, en el Cuadro 8 se observa cómo, entre 1996 y 1997, ambas LSB registraron importantes incrementos tanto en sus ventas y, fundamentalmente, en sus utilidades, como en sus respectivos márgenes de rentabilidad sobre ventas.

CUADRO 8

Evolución de las ventas y utilidades de las LSB 1996-1997

(en millones de pesos y porcentajes)

Empresa	Utilidades (1)		Ventas (2)		(1) / (2)	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Telefónica de Arg. SA	385,1	474,3	2750,8	2994,3	14,0%	15,8%
Telecom Arg. SA	260,3	307,0	1930,4	2037,0	13,5%	15,1%

FUENTE: ÁREA 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.

Por último, cabe destacar que en noviembre de 1999 –como se expone detalladamente en la Sección 6– concluye el período de exclusividad en la prestación del servicio básico telefónico por parte de Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA. En este contexto puede entenderse el proceso de rebalanceo tarifario como una anticipación (o preparación) de las LSB para el período en que su mercado fuera “disputable”. En efecto, las tarifas cuya disminución se ha promovido corresponden a la porción del mercado de las telecomunicaciones que primero quedará expuesta a una situación de competencia (las llamadas de larga distancia e internacionales), y cuya demanda es más elástica. Por otra parte, las tarifas que fueron elevadas (las llamadas locales) corresponden a un mercado que mantendrá –incluso en los primeros tiempos que sigan a la liberalización– su carácter cautivo, y que se caracteriza por una demanda relativamente inelástica.⁸⁴

⁸⁴ En este sentido, era previsible que como producto del RBT aumentase, por un lado, la facturación –ante la disminución de las tarifas– en el segmento de llamadas cuya demanda es más elástica (larga distancia) y, por otro, los ingresos –ante

Lo expuesto en la presente sección permite constatar cómo la regulación tarifaria no dio lugar a que los incrementos en la productividad de las empresas se expresaran en menores tarifas cobradas a los usuarios. En efecto, durante el período transcurrido entre la sanción del Plan de Convertibilidad y fines de 1997, el costo del servicio telefónico se incrementó en un 41% (Cuadro 10), mientras que la productividad de ambas empresas (medida a través del índice de líneas instaladas por personal ocupado) creció en promedio cerca del 267%, en el mismo lapso (Cuadro 9).⁸⁵ Así, la política tarifaria referida a este sector tendió a garantizar la obtención de ganancias extraordinarias por parte de las LSB, sobre la base de un esquema normativo que tendió a asegurarles un prácticamente nulo riesgo empresario.

En síntesis, de la evolución de las tarifas y rentabilidades de las LSB se infiere que los incrementos en la productividad de las empresas no fueron transferidos a los usuarios sino plenamente absorbidos por las primeras. El hecho de que a lo largo de la década del noventa el margen de rentabilidad sobre ventas de los consorcios liderados por Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA haya más que duplicado el promedio de los márgenes verificados para las principales operadoras internacionales, denota el grado en que la regulación tarifaria vigente durante el período de exclusividad ha favorecido a las LSB, sin dar cuenta de los propósitos distributivos en que supuestamente se sustentaba la transferencia de un monopolio estatal a uno privado. Por otra parte, la buena *performance* en materia de ventas y rentabilidades que las LSB experimentaron en lo que va de la década, contribuyó a sustentar las importantes compras de empresas que, como se analiza en la próxima sección, realizaron en el ámbito de los mercados contiguos, especialmente a partir del año 1997.⁸⁶

CUADRO 9

Indicadores de eficiencia de Telecom Argentina SA y Telefónica de Argentina SA. 1990-1997

Fecha	Líneas instaladas	Líneas en servicio	Personal ocupado	Líneas instaladas por personal ocupado	Líneas en servicio por personal ocupado
Telecom Arg. SA					
Nov-90	1.556.052	1.401.969	19.002	81,9	73,8
Set-97	3.092.463	3.086.069	11.157	277,2	276,6
Variación	98,7%	120,1%	-41,3%	238,5%	274,9%
Telefónica de Arg. SA					
Nov-90	1.915.231	1.695.504	21.770	88,0	77,9
Set-97	4.118.185	3.766.017	11.948	344,7	315,2
Variación	115,0%	122,1%	-45,1%	291,8%	304,7%

FUENTE: ÁREA 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.

el incremento tarifario- del segmento de llamadas locales, caracterizado por una demanda inelástica. En efecto, "el aumento en el valor de las llamadas urbanas no tuvo un efecto neutro en la facturación de las LSB. Durante los primeros seis meses del año [1997], la rebaja en las llamadas internacionales (30% promedio) se compensó prácticamente a sí mismo con el efecto elasticidad. En cambio, a pesar del aumento, las llamadas urbanas también subieron, y más allá del crecimiento del número de líneas instaladas (9%)" (Convergencia Telemática, 1997)

⁸⁵ Como se observa en el Cuadro 9, dicho incremento en la productividad de las LSB responde tanto al aumento en la cantidad de líneas instaladas como a la continuación del proceso de racionalización de personal iniciado con anterioridad a la transferencia de la empresa (durante la gestión de María Julia Alsogaray se implementó un programa de retiros voluntarios y de jubilaciones de oficio que dejó a la empresa con algo menos de 41.000 trabajadores, 5.000 menos que en la década de los años ochenta).

⁸⁶ Si bien en este trabajo no se analiza el origen de los fondos destinados a financiar las fusiones y adquisiciones en que intervinieron los principales *holdings* del sector, cabe destacar el importante papel jugado por el endeudamiento externo como fuente de recursos para la adquisición de empresas.

CUADRO 10

Evolución relativa del costo del servicio telefónico 1991-1997

(en índices, marzo 1991=100)

Fecha	Costo Serv. Telefónico I	IPC II	IPIM III	I / II	I / III
Mar-91	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dic-91	101,1	121,1	102,8	83,5	98,4
Abr-92	112,4	131,9	105,3	85,3	106,8
Oct-92	114,2	141,4	108,7	80,8	105,1
Abr-93	116,9	147,2	107,9	79,4	108,3
Oct-93	118,5	152,8	109,1	77,5	108,7
Ene-94	118,5	153,0	106,1	77,4	111,7
Abr-94	120,0	153,6	106,3	78,1	112,9
Nov-94	121,7	158,4	111,6	76,8	109,1
Abr-95	123,2	160,8	116,8	76,6	105,4
Oct-95	124,9	161,5	119,1	77,3	104,9
Abr-96	126,6	160,4	122,8	78,9	103,2
Oct-96	128,6	162,1	121,7	79,3	105,7
Feb-97	148,8	162,2	120,8	91,8	123,2
Abr-97	150,9	161,5	119,7	93,5	126,0
Oct-97	151,9	162,0	120,3	93,8	126,3
Nov-97	141,1	161,7	120,1	87,2	117,5
Dic-97	141,1	162,0	119,3	87,1	118,3

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA", SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN OFICIAL Y DATOS DE LA SIGEN.

SECCIÓN 5: ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN EL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES: LA IMPORTANCIA DEL CONTROL ANTIMONOPÓLICO

En la presente sección se analizan las principales fusiones y adquisiciones de empresas registradas en el mercado ampliado de las telecomunicaciones a partir de 1997, así como las estrategias subyacentes a los movimientos de los principales conglomerados que actúan en el sector, en función de la inserción estructural de dichos actores en los distintos segmentos del mercado y de su posicionamiento relativo respecto de los restantes *holdings* (apartado 5.1.).⁸⁷ El análisis de dichas operaciones, y sus implicancias dinámicas, adquiere particular relevancia dado que permitirá captar, sobre la base del modelo resultante de la privatización de ENTel y de las concesiones posteriores de licencias en el campo de la telefonía inalámbrica, la configuración estructural que actualmente presenta el mercado de telecomunicaciones (apartado 5.2.), así como la relación existente entre dicha configuración y la futura aplicación del “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” (que se analiza en la Sección 6).

5.1. Fusiones y adquisiciones en el mercado argentino de telecomunicaciones

Los últimos dos años (1997 y 1998) se han caracterizado por un marcado dinamismo en materia de compra y venta de empresas en el ámbito del mercado ampliado de telecomunicaciones en la Argentina.⁸⁸ A partir de la información relevada (ANEXO 2), ha sido posible constatar la existencia de tres *holdings* con un elevado poder de mercado: el liderado por Stet de Italia y France Telecom, el encabezado por el CEI Citicorp Holdings SA (CEI) y Telefónica Internacional (TISA), y aquel conformado en torno al grupo Agea/Clarín. En efecto, estos tres conglomerados protagonizaron la mayor parte de las fusiones y/o adquisiciones de empresas registradas durante el período analizado.

En primer lugar, en el Cuadro 11 se aprecia el posicionamiento actual del *holding* integrado por **Stet de Italia y France Telecom** en los distintos segmentos del mercado, así como su participación en el proceso de fusiones y adquisiciones de empresas registrado a partir de 1997. A partir de la información presentada es posible extraer una serie de conclusiones con relación a las estrategias que se perfilan detrás de los movimientos de este conglomerado. En primer lugar, cabe destacar que

⁸⁷ La sistematización de la información sobre las fusiones y adquisiciones de empresas registradas en el mercado local de telecomunicaciones desde comienzos de 1997, en la que se sustenta gran parte del análisis realizado en la presente sección (ANEXO 2), fue realizada a partir de diversas fuentes. En primer lugar, se utilizó la información disponible en las Memorias y Balances de las principales empresas del sector, así como de sus sociedades controlantes. En segundo lugar, se empleó la base de datos del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, y aquella elaborada por la Revista Apertura (número especial de Abril de 1998). El objetivo fue el de constatar cada una de las operaciones, los montos involucrados y las empresas relacionadas sobre la base de las tres fuentes disponibles.

⁸⁸ Cabe destacar que el fuerte proceso de concentración del capital que se analiza en la presente sección tuvo lugar en el marco de una acelerada internacionalización del sector y una agudización de la lucha competitiva inter–empresarial orientada a captar, no solamente los nuevos mercados de servicios 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 Africa. Como consecuencia de ello, se generalizaron las alianzas estratégicas y las participaciones cruzadas entre los grandes operadores de servicios de telecomunicaciones y los fabricantes de equipos de comunicaciones, las empresas productoras de contenidos y/o los grandes conglomerados que operan los medios de comunicación de masas a escala mundial. En este contexto, frente al creciente poder económico y de mercado de estos *holdings*, las políticas de defensa de la competencia nacionales adquieren una importancia creciente.

este *holding* –que, de los tres que se analizan en la presente sección, fue el menos dinámico en materia de compra y venta de empresas– logró fortalecer su posición en el segmento de transmisión de datos, a partir de la adquisición de las firmas Com Ing SA, Arnet SA y Microsistemas SA.⁸⁹ En segundo lugar, al analizar la inserción estructural alcanzada por este conglomerado, se constata el elevado grado de integración vertical que el mismo presenta en los segmentos de transmisión y distribución de contenidos.

Así, el conglomerado ha logrado posicionarse estratégicamente en los segmentos de telefonía fija local (a través de Telecom Argentina SA), transmisión de datos (Startel SA, Com Ing SA, Arnet SA y Microsistemas SA), llamadas internacionales (Telintar SA) y telefonía celular (Miniphone SA en la región del AMBA y Telecom Personal SA en la región Norte del interior del país). A su vez, desde una perspectiva horizontal, se destaca su inserción en los diversos segmentos desde los cuales resultaría posible –dadas las tendencias tecno-productivas mencionadas en la Sección 2– ejercer presión competitiva en la prestación del servicio telefónico por enlaces fijos.

En este sentido, el *holding* revela una participación significativa en el segmento que, tanto en la actualidad como una vez que se efectivice la liberalización, presenta cuasi reservas de mercado, como es el servicio básico telefónico local;⁹⁰ en el segmento caracterizado por una importante demanda insatisfecha y competencia restringida por el propio marco regulatorio, como es el caso de la telefonía inalámbrica; en el segmento con oferta monopólica actual y que se abrirá a la competencia a fines de 1999, que es el caso de las llamadas internacionales; y, por último, en el segmento de la transmisión de datos que, independientemente de que se encuentre abierto a la competencia desde el inicio del proceso privatizador, presenta un alto grado de concentración.⁹¹

⁸⁹ Cabe reiterar que el segmento de la transmisión de datos se encuentra actualmente abierto a la competencia. El elevado grado de concentración que actualmente se verifica en el mismo –posibilitado, en gran medida, por las operaciones registradas a partir de 1997– tiende a elevar aún más las barreras a la entrada que de por sí se derivan de la habilitación dada a las LSB de participar en los segmentos competitivos del mercado.

⁹⁰ La experiencia internacional muestra que el segmento de la telefonía básica es aquel en que las presiones competitivas suelen tornarse efectivas con mayor lentitud que en el resto de los segmentos del mercado.

⁹¹ En efecto, si se tiene en cuenta el elevado grado de demanda insatisfecha que presenta este segmento en la actualidad, así como el excelente rendimiento de las empresas que operan en el mismo, debe resaltarse que el grueso de la oferta está controlada por los tres conglomerados que se analizan en esta sección.

CUADRO 11

HOLDING STET-FRANCE TELECOM ⁽¹⁾

Inserción estructural en el mercado local de telecomunicaciones

Servicio prestado	Empresas del holding hasta 1997	Empresas que se incorporan al holding a partir de 1997	Relación actual con el holding
Telefonía básica	Telecom Argentina SA ⁽²⁾		Controlada
Llamadas internacionales	Telintar SA		Vinculada
Transmisión de datos	Startel SA	Com Ing SA Arnet SA Microsistemas SA	Vinculada Controlada Controlada Controlada
Telefonía celular	Miniphone SA Telecom Personal SA		Vinculada Controlada
Comunicaciones satelitales ⁽³⁾	Nahuelsat SA		Vinculada
Televisión por cable	Cablevisión del Comahue		Vinculada
Televisión abierta	—	—	—
Radiodifusión	—	—	—
Producción de contenidos	—	—	—
Otros	Radiollamada SA ⁽⁴⁾ Publicom SA ⁽⁵⁾		Vinculada Controlada

- (1) En la elaboración del presente cuadro no se ha tomado en cuenta la estrategia de internacionalización que, en el último tiempo, desarrollaron tanto Stet de Italia como France Telecom. En este sentido, cabe señalar que una de las empresas controladas por Telecom Argentina SA, Telecom Personal SA, adquirió el 75% de Cable Insignia, una firma que presta el servicio de comunicaciones personales (PCS) en Paraguay. Asimismo, en dicho país Telecom Argentina SA se asoció con el grupo ABC para explotar el servicio de telefonía celular. Por otra parte, Telecom Italia, empresa vinculada a Stet, resultó adjudicataria de la licitación para prestar telefonía básica en la región centro-sur de Brasil (a través de Tele Centro Sul) y de dos áreas de telefonía celular (Tele Celular Sul y Tele Nordeste Celular) en la reciente privatización de la estatal Telebrás.
- (2) Stet de Italia y France Telecom poseen, cada una, el 32,5% de las acciones de Nortel SA, el consorcio controlante del 60% de las acciones de Telecom Argentina SA.
- (3) Cabe señalar que tanto Stet como France Telecom participan en dos consorcios internacionales vinculados a la transmisión de datos por vía satélite (Iridium y Global Star, respectivamente). El objetivo de ambas empresas es explotar el segmento de la telefonía móvil satelital, tanto en el mercado local como en el internacional.
- (4) Radiollamada SA es una empresa dedicada a la prestación del servicio de radiomensajería en la que Telecom Argentina SA posee el 50% del capital accionario.
- (5) Publicom SA, en la que Telecom Argentina SA posee el 100%, es una empresa que se dedica a la edición y distribución de guías telefónicas.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA", SECYT-CONICET.

En cuanto a la inserción relativa de este *holding* con respecto a los encabezados por el CEI y TISA y el grupo Agea/Clarín, importa señalar su buen posicionamiento en materia de transmisión y distribución de datos, en la medida en que participa en las tres vías por las cuales resulta posible prestar dicho servicio (cable, satélite y radioespectro). No obstante –y a diferencia de los otros dos conglomerados que se analizan a continuación–, no participa en el segmento de la producción de

contenidos, ni tiene una participación relevante en el segmento de la televisión por cable, lo cual lo colocaría en una situación de desventaja relativa frente a dichos actores.

En cuanto a los dos conglomerados que resta analizar, el *holding* liderado por el CEI y TISA⁹² es, sin dudas, aquel que se ha mostrado más activo en materia de compra de empresas. En efecto, como se aprecia en el Cuadro 12, desde 1997 este conglomerado viene desplegando una estrategia expansiva que le permitió ingresar –y, en muchos casos, controlar– la mayoría de los segmentos del mercado local de telecomunicaciones.

En primer lugar, cabe destacar que los grupos que componen este *holding* han logrado consolidar su lugar al interior de Telefónica de Argentina SA (entre los dos controlan el 60% de la empresa y de sus sociedades controladas y/o vinculadas).⁹³ Por otra parte, lograron posicionarse en el mercado de la televisión por cable (Cablevisión SA, Fintelco SA VCC, Mandeville Partners Argentina) que, junto a los grupos Agea/Clarín y Vila, controlan prácticamente en su totalidad. A su vez, a través de su participación en Advance Telecomunicaciones SA, Aki SA, Compuserve Argentina SA, Overnet SA, Satlink SA y Fibertel SA, controlan más de la mitad del segmento de la transmisión de datos vía Internet. Finalmente, las operaciones registradas durante el período analizado le permitieron al conglomerado ingresar en empresas de radiodifusión (radios La Red y Continental) y televisión abierta (canales 9 y 11), así como posicionarse en importantes empresas del segmento de producción de contenidos (como Torneos y Competencias SA y AtCo SA). En este sentido, resulta evidente cómo las operaciones en las que el conglomerado se vio involucrado le posibilitaron integrarse verticalmente desde los segmentos vinculados a la producción de contenidos hasta aquellos relacionados con las múltiples vías para su transporte y distribución.

⁹² El mercado latinoamericano de telecomunicaciones –en especial, el argentino y el brasileño– figura como uno de los pilares sobre los que se estructura la estrategia de expansión internacional de Telefónica Internacional. En este sentido, y al margen de su posicionamiento en el mercado argentino, tiene participación en Brasil (Cía. Riograndense de Telecomunicaciones, Telesp, Tele Sudeste Celular y Tele Leste Celular), Colombia (Cocelco), Chile (Cía. de Teléfonos de Chile), Perú (ENTel Perú), Puerto Rico (T.L.D.) y Venezuela (CANTV). Asimismo, se asoció con la estadounidense MCI con el objetivo de explotar el mercado hispanoparlante de dicho país.

⁹³ Inicialmente el consorcio controlante de Telefónica de Argentina estaba integrado por un conjunto más amplio de empresas, entre las que se encontraban Inversora Catalinas SA (Techint), Inter Río Holding Establishment (Pérez Companc), Sociedad Comercial del Plata SA (Soldati), y numerosos bancos internacionales y fondos privados de inversión, que vendieron sus participaciones accionarias al CEI y TISA. Dicha situación contrasta con lo ocurrido en el caso de Telecom Argentina SA, cuya composición accionaria no se modificó desde la privatización de ENTel hasta la actualidad.

CUADRO 12

HOLDING CEI-TISA⁽¹⁾

Inserción estructural en el mercado local de telecomunicaciones

Servicio prestado	Empresas del holding hasta 1997	Empresas que se incorporan al holding a partir de 1997	Relación actual con el holding
Telefonía básica	Telefónica de Argentina SA ⁽²⁾		Controlada
Llamadas internacionales	Telintar SA		Vinculada
Transmisión de datos	Startel SA Telefónica Servicios Globales SA	Advance Telecomunicaciones SA Compuserve Argentina SA Overnet SA Satlink SA Aki SA Fibertel SA	Vinculada Controlada Controlada Controlada Controlada Controlada Controlada
Telefonía celular	Miniphone SA Telefónica Comunic. Personales Unifon SA		Vinculada Controlada
Comunicaciones satelitales	Org. Int. de Telecomunicaciones por Satélite Intelsat		Vinculada
Televisión por cable	Multicanal SA ⁽³⁾	Cablevisión SA Fintelco SA – V.C.C. Mandeville Partners Argentina	Vendida entre 1997 y 1998 Controlada Vinculada Controlada
Televisión abierta ⁽⁴⁾		Telearte SA – Canal 9 Telefé SA – Canal 11	Vinculada Controlada
Radiodifusión		Radio La Red Radio Continental	Vinculada Controlada
Producción de contenidos		Atlántida Comunicaciones–AtCo SA ⁽⁵⁾ Torneos y Competencias SA ⁽⁶⁾ Productora Gala	Controlada Vinculada Vinculada
Otros	Radiollamada SA ⁽⁷⁾ Telinver SA ⁽⁸⁾ Telecomunicaciones y Sistemas SA ⁽⁹⁾		Vinculada Controlada Controlada

¹ Cabe señalar que TISA ha desplegado, a partir de 1997, una estrategia fuertemente expansiva en el mercado brasileño de telecomunicaciones, donde participa –directa o indirectamente– en las empresas Cía. Riograndense de Telecomunicaciones y Telesp (telefonía básica) y Tele Sudeste Celular y Tele Leste Celular (telefonía celular).

² El CEI y TISA controlan, cada uno, el 50% de Cointel SA, sociedad controlante del 60% de Telefónica de Argentina y sus sociedades controladas y/o vinculadas.

³ A través de Multicanal SA, el holding participaba en la propiedad de numerosas pequeñas empresas de televisión por cable, y en Supercanal Holding SA, asociado al grupo Vila y a la firma Mastec.

⁴ A través de su participación en Atlántida Comunicaciones–AtCo SA, el holding participa en la propiedad de numerosos canales de televisión abierta en el interior del país.

⁵ Con su ingreso a Atlántida Comunicaciones–AtCo, el holding CEI-TISA pasa a controlar numerosas firmas, entre las que cabe mencionar: Editorial Atlántida SA (negocio editorial), Telefé SA–Canal 11 (televisión abierta), Radio Continental (radiodifusión) y numerosos canales de televisión abierta en el interior del país. A su vez, a través de Editorial Atlántida SA, ingresa al control accionario de: Enfisur SA, Finasol SA y Visomaf SA (inversoras), Tevefé Comercialización SA (comercialización de espacios publicitarios), Atlántida Cochrane SA (impresión), Incide SA (medicina prepaga), Telcab SA (televisión por cable), Futbolmanía SA (publicidad), South American Sports SA

(organización de eventos deportivos), grupo Cabtel SA (televisión por cable), grupo Editorial Atlántida Argentina SA de CV (editorial), Empresa Editora Zigzag SA de Chile (editorial), Ediciones Continentales SA (editorial) y Theme Bar Management Inc. (s/d).

⁶ Torneos y Competencias SA participa, directa o indirectamente, en la propiedad de las siguientes empresas: Tele Red Imagen SA (producción y comercialización de señales de cable), Televisión Satelital Codificada SA (explotación de derechos de transmisión de eventos deportivos), Telearte SA–Canal 9 (televisión abierta), South American Sports SA (organización y producción de eventos deportivos), radio La Red (radiodifusión), TVT Entertainment (producción de programas de televisión abierta), Adtime SA (producción de eventos para su televisación) y en numerosos canales regionales (televisión abierta).

⁷ Radiollamada SA es una empresa dedicada a la prestación del servicio de radiomensajería.

⁸ Telinver SA se dedica a la edición y distribución de guías telefónicas.

⁹ Telecomunicaciones y Sistemas SA es una firma vinculada al asesoramiento y la implementación de sistemas de telecomunicaciones.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

La estrategia del *holding* CEI-TISA puede dividirse claramente en dos etapas. En un primer momento, el conglomerado instrumentó una estrategia «defensiva» que apuntó, mediante la compra de importantes empresas de televisión por cable, a bloquear el ingreso de potenciales competidores al segmento de la telefonía básica. Sin embargo, una vez sancionado el Decreto 264/98 –por el cual el número de competidores en dicho segmento quedó predeterminado (Sección 6)⁹⁴– el *holding* desplegó una estrategia expansiva que le permitió conformar y/o consolidar una posición dominante en todos aquellos segmentos que actualmente funcionan bajo un contexto competitivo (Internet, producción de contenidos, televisión abierta, etc.). Mientras que en la primera etapa la autoridad regulatoria no observó los efectos anticompetitivos derivados de la compra de numerosas empresas de televisión por cable, en esta segunda etapa, no se tuvieron en cuenta los efectos negativos derivados de, por un lado, la elevada concentración que tienen los segmentos que mantendrían, en principio, una dinámica competitiva y, por otro, las restricciones a la competencia emanadas de la creciente integración vertical de los conglomerados líderes.

Cuando se analiza la inserción estructural actual de este *holding* se aprecia cómo, al igual que Stet–France Telecom, tiene una participación significativa en los segmentos que actualmente operan con reservas legales de mercado (telefonía básica), y en los que se caracterizan por una dinámica competitiva restringida, una importante demanda insatisfecha y elevadas rentabilidades (telefonía inalámbrica). Por otro lado, controla gran parte del segmento de transmisión de datos (especialmente vía Internet), lo cual adquiere particular relevancia si se considera que el mismo no se encuentra legalmente protegido de la competencia. Por último, el conglomerado tiene una participación importante en el segmento de la televisión por cable, con lo cual ha logrado elevar sustancialmente las barreras a la entrada en la telefonía básica ya que, como fuera sugerido previamente, cualquier otra empresa ofreciera el servicio podría llegar a representar una competencia potencial en telefonía.⁹⁵

En síntesis, como resultado de este proceso de adquisiciones en el ámbito de los mercados contiguos, que tiende a incrementar –sobre el poder ya concedido a través del propio marco regulatorio– el poder de mercado de este *holding*, el conglomerado liderado por el CEI y TISA se

⁹⁴ Con independencia de la importancia estratégica que asumía dicho segmento, el conglomerado se quedó con el control de empresas que figuran entre las más grandes del país en cuanto a facturación y rentabilidad (Cablevisión SA, Fintelco SA Video Cable Comunicación, etc.).

⁹⁵ Las declaraciones de Juan Villalonga, presidente del Grupo Telefónica Internacional, quien sostuviera que, para Telefónica, el ingreso en el territorio de la televisión constituía un “arma defensiva”, ya que si alguna otra empresa ofreciera dicho servicio, podría llegar a representarle una potencial competencia en telefonía, ilustran elocuentemente la problemática planteada (Clarín, 7/12/97).

perfila como uno de los grupos multimedios más importantes del país. Sin embargo, a pesar del grado de integración vertical alcanzado, así como de su control sobre la mayoría de los segmentos del mercado local de telecomunicaciones, su debilidad relativa radica en que, a diferencia de los otros dos *holdings* analizados, no participa en forma significativa en el segmento de las comunicaciones satelitales.

Por último, cabe analizar la inserción estructural del *holding* liderado por el grupo Agea/Clarín.⁹⁶ Como se observa en el Cuadro 13, las operaciones de compra, venta y creación de empresas en las que el grupo se vio involucrado le permitieron, por un lado, ingresar al segmento de la transmisión de datos (Internet), a través de PRIMA SA; por otro, consolidar su lugar en el segmento de la televisión por cable, en el que ya tenía una participación significativa (Multicanal SA y Supercanal Holdings SA); y, por último, prestar el servicio de televisión satelital, a partir de su participación mayoritaria en Galaxy Entertainment Argentina.⁹⁷ Además, dicho grupo ya participaba desde 1993 en el segmento de telefonía móvil en el interior del país a través de CTI SA.

Como consecuencia de ello, el grupo Agea/Clarín –al igual que el conglomerado liderado por el CEI y TISA analizado precedentemente– logró incrementar significativamente su grado de integración vertical, lo cual supone, a su vez, un estratégico posicionamiento en la mayoría de los segmentos desde los cuales resultaría posible ingresar al mercado de la telefonía fija una vez concluido el período de exclusividad. En este sentido, debe resaltarse su participación en los segmentos de televisión por cable, transmisión de datos y telefonía celular. Como se puede apreciar en el ANEXO 2, el grupo Agea/Clarín adquirió, a través de Multicanal SA, numerosas empresas de televisión por cable, lo que le permitió posicionarse en un segmento fundamental para competir, en el futuro, en el ámbito de la telefonía básica. Por otra parte, su participación en la propiedad de las empresas de cable más importantes del país (Multicanal SA, Fintelco SA Video Cable Comunicación, Supercanal Holding SA, etc.) le ha permitido al grupo, por un lado, explotar las ventajas de integración implicadas en la operación simultánea en este segmento, en el de transmisión de datos y, fundamentalmente, en el de producción de contenidos, así como participar en el control de empresas con elevados márgenes de rentabilidad, derivados de la limitada concurrencia verificada al interior del segmento de la televisión por cable.

En definitiva, el grupo Agea/Clarín también ha logrado integrar los distintos segmentos en que participa, complementando la producción con la transmisión y la distribución de contenidos. En términos relativos cabe señalar que, a diferencia del conglomerado encabezado por el CEI y TISA, el grupo tiene la ventaja de participar en las tres vías alternativas para transmitir voz, datos e imágenes (red cableada de televisión, satélite y radioespectro), mientras que, a diferencia de Stet-France Telecom, participa en el segmento de la producción de contenidos. Esta inserción estructural en el mercado le permite compensar –aunque sea parcialmente– la desventaja que supone, frente a la futura liberalización, no participar en la propiedad de la red telefónica fija ni, derivado de ello, contar con las importantes ventajas de precedencia que poseen los otros dos conglomerados a partir de su participación en Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA.

⁹⁶ Como se observará en la Sección 6, a pesar de no participar en la explotación de la red telefónica fija, el grupo fue uno de los principales beneficiados con la sanción del Decreto 264/98 por el cual se establecen las condiciones en que se realizará la liberalización.

⁹⁷ Actualmente, en Argentina existen sólo dos empresas autorizadas para prestar servicios en este segmento: Galaxy Entertainment Argentina y TDH SA (controlada por el grupo Vila).

CUADRO 13

GRUPO AGEA/CLARIN⁽¹⁾

Inserción estructural en el mercado local de telecomunicaciones

Servicio prestado	Empresas del holding hasta 1997	Empresas que se incorporan al holding a partir de 1997	Relación actual con el holding
Telefonía básica ⁽²⁾	—	—	—
Llamadas internacionales ⁽²⁾	—	—	—
Transmisión de datos		Primera Red Interactiva Multimédios Arg. Prima SA	Controlada
Telefonía celular	Cía. de Teléfonos del Interior CTI SA ⁽³⁾		Controlada
Comunicaciones satelitales		Galaxy Entertainment Argentina	Controlada
Televisión por cable	Multicanal SA ⁽⁴⁾	Fintelco SA-Video Cable Comunicación Sinergy SA	Controlada Vinculada Vinculada
Televisión abierta	Artear SA -Canal 13		Controlada
Radiodifusión	Radio Mitre SA		Controlada
Producción de contenidos	Arte Gráfica Editorial Argentina Agea SA Diarios y Noticias SA Tele Red Imagen Trisa SA Televisión Satelital Codificada SA Adtime SA Buenos Aires Televisión SA Hachette Filipacci-Agea Publicaciones SA ⁽⁵⁾ TyC Uruguay SA Telered Deportes Chile SA	CIMECO SA ⁽⁶⁾ Multideporte-Teledeportes SA ⁽⁷⁾	Controlada Vinculada Vinculada Vinculada Controlada Controlada Vinculada Vinculada Vinculada Vinculada Controlada
Otros	Artes Gráficas Rioplatenses SA ⁽⁸⁾ Papel Prensa SA ⁽⁹⁾ Audiotel SA ⁽¹⁰⁾		Controlada Vinculada Vinculada

¹ En este listado se incluyeron sólo aquellas empresas del grupo vinculadas al mercado de telecomunicaciones.

² El grupo, a partir de su participación en CTI SA y en Multicanal SA, participará en uno de los dos consorcios que a partir de 1999 podrán prestar el servicio telefónico básico y de larga distancia local e internacional, compitiendo con Telefónica de Argentina SA, Telecom Argentina SA y con el consorcio encabezado por la Cía. de Radiocomunicaciones Móviles SA (Movicom), la estadounidense Motorola y empresas del grupo Macri.

³ La Cía. de Teléfonos del Interior SA, en la que participa la estadounidense GTE, se desdobló en dos compañías: CTI SA y CTI Norte SA.

⁴ A través del Multicanal SA, el grupo participa en Supercanal Holdings SA y en las empresas controladas y/o vinculadas a la misma, mientras que controla numerosas pequeñas y medianas firmas de televisión por cable del país.

⁵ Anteriormente esta empresa se llamaba Editorial de Revistas Trasandina SA.

⁶ A través de la Cía. de Inversiones en Medios de Comunicación CIMECO SA, el grupo participa en la propiedad de los diarios Los Andes y La Voz del Interior. En CIMECO SA, al igual que en Papel Prensa SA y Diarios y Noticias SA, Agea/Clarín está asociado a la SA La Nación.

⁷ No se pudo encontrar la fecha de creación de esta sociedad, vinculada a la realización de eventos deportivos. Sin embargo, a partir de la información disponible, es posible concluir que fue creada con posterioridad a 1997.

⁸ Artes Gráficas Rioplatenses SA es una empresa dedicada a la impresión y edición de libros y diversas publicaciones.

⁹ Papel Prensa SA es una firma dedicada a la fabricación de papel.

¹⁰ Audiotel SA es una firma que se dedica a la prestación del servicio de audiotexto.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

En función de las consideraciones precedentes, es posible redefinir el grado de concentración que presenta actualmente el mercado local de telecomunicaciones. Al analizar el posicionamiento actual de los *holdings* predominantes, se constata que muchas de las operaciones han tendido a incrementar su grado de integración vertical (Diagrama 3⁹⁸), a partir de un proceso de expansión que les permitió insertarse en los diversos eslabones que componen dicho mercado, elevando significativamente las barreras a la entrada al mismo. Asimismo, dichos actores han logrado insertarse en –y, en la mayoría de los casos, controlar– los diversos segmentos del mercado ampliado desde los cuales resultaría posible proporcionar el servicio de telefonía básica (Diagrama 4).

Esta estrategia –común a los tres conglomerados– de elevar las barreras a la entrada al mercado ha estado directamente relacionada con la futura liberalización del sector. De esta manera, en un contexto político e institucional caracterizado por la abstención estatal a evaluar los impactos que las fusiones y adquisiciones de empresas podían tener sobre la futura dinámica sectorial, los tres conglomerados analizados en esta sección lograron –de hecho– cerrar el mercado a potenciales competidores, limitando la posibilidad de conformar un mercado efectivamente competitivo una vez concluido el período de exclusividad. Así, el proceso de fusiones y adquisiciones de empresas que tuvo lugar en el ámbito del mercado ampliado de las telecomunicaciones en el último bienio se caracterizó por:

- la renuncia estatal a monitorear y, eventualmente, intervenir en el proceso de fusiones y adquisiciones que tuvo lugar en el sector, lo cual condujo a aumentar significativamente el grado de concentración del mismo, e incrementó sustancialmente el poder de mercado de los actores involucrados;

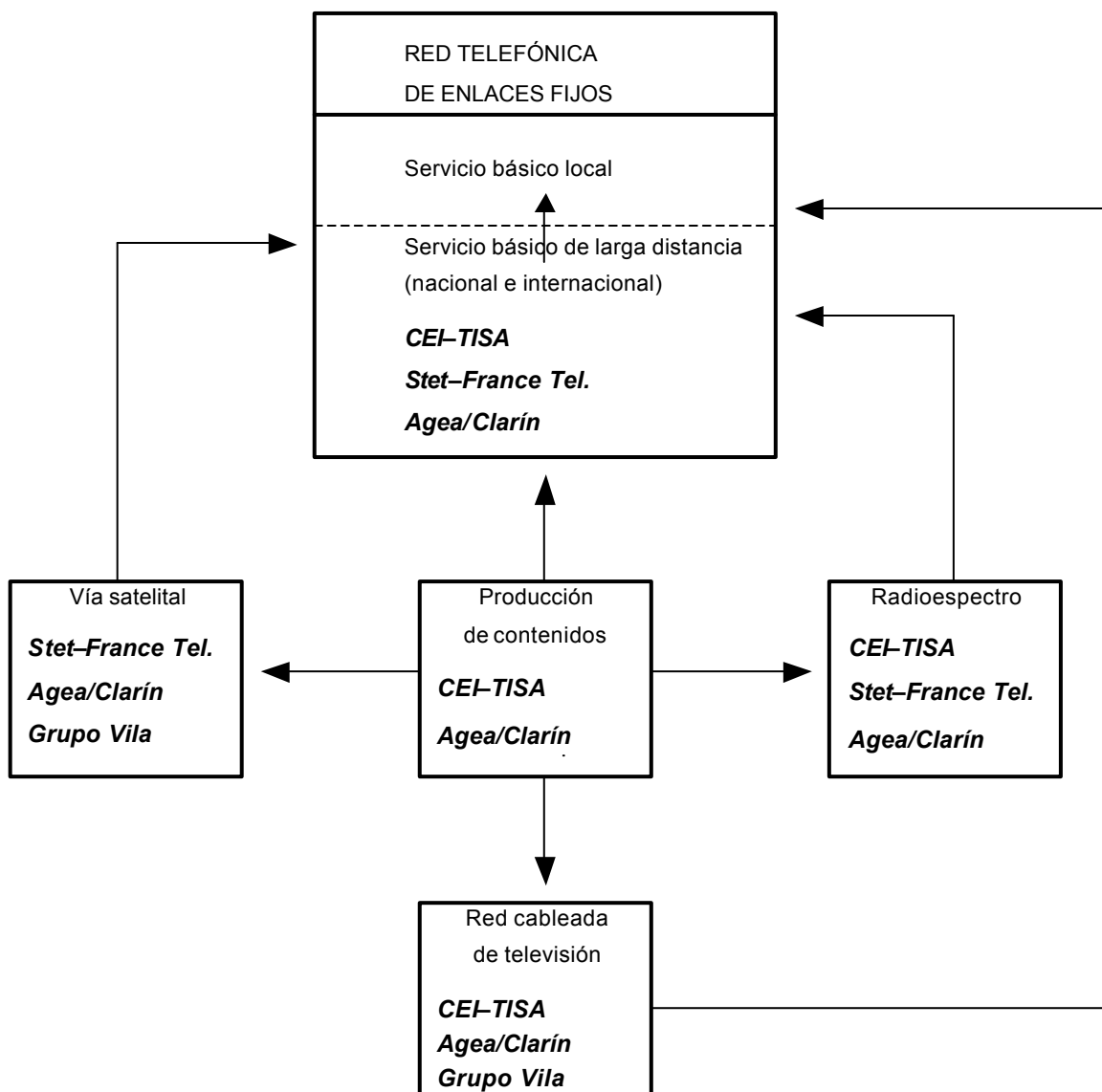
- el elevado grado de integración vertical alcanzado por los conglomerados analizados, que aumentó significativamente los requerimientos mínimos de capital para cualquier potencial ingresante al mercado, así como los riesgos de que las empresas instrumenten distintos tipos de prácticas anticompetitivas (como, por ejemplo, los subsidios cruzados).

En definitiva, la ausencia de control estatal sobre los movimientos empresarios sentó las bases para que se generara una importante cantidad de restricciones que tendían a atentar, con independencia de la forma que posteriormente adoptase la reglamentación de la liberalización, contra la dinámica competitiva del conjunto del mercado de las telecomunicaciones.

⁹⁸ A pesar de que la estrategia del grupo Vila no fue estudiada oportunamente, la inclusión del mismo en el diagrama que resume la inserción estructural de los principales conglomerados en el mercado, responde a dos razones. Por un lado, el grupo ha participado activamente en el proceso de compra, venta y creación de empresas registrado desde 1997 y, derivado de lo anterior, ha logrado posicionarse en diversos segmentos del mercado, en muchos de los cuales posee participaciones relevantes (televisión por cable, abierta y satelital).

DIAGRAMA 3

Mercado ampliado de telecomunicaciones. inserción estructural de los principales *holdings*
Relaciones verticales*

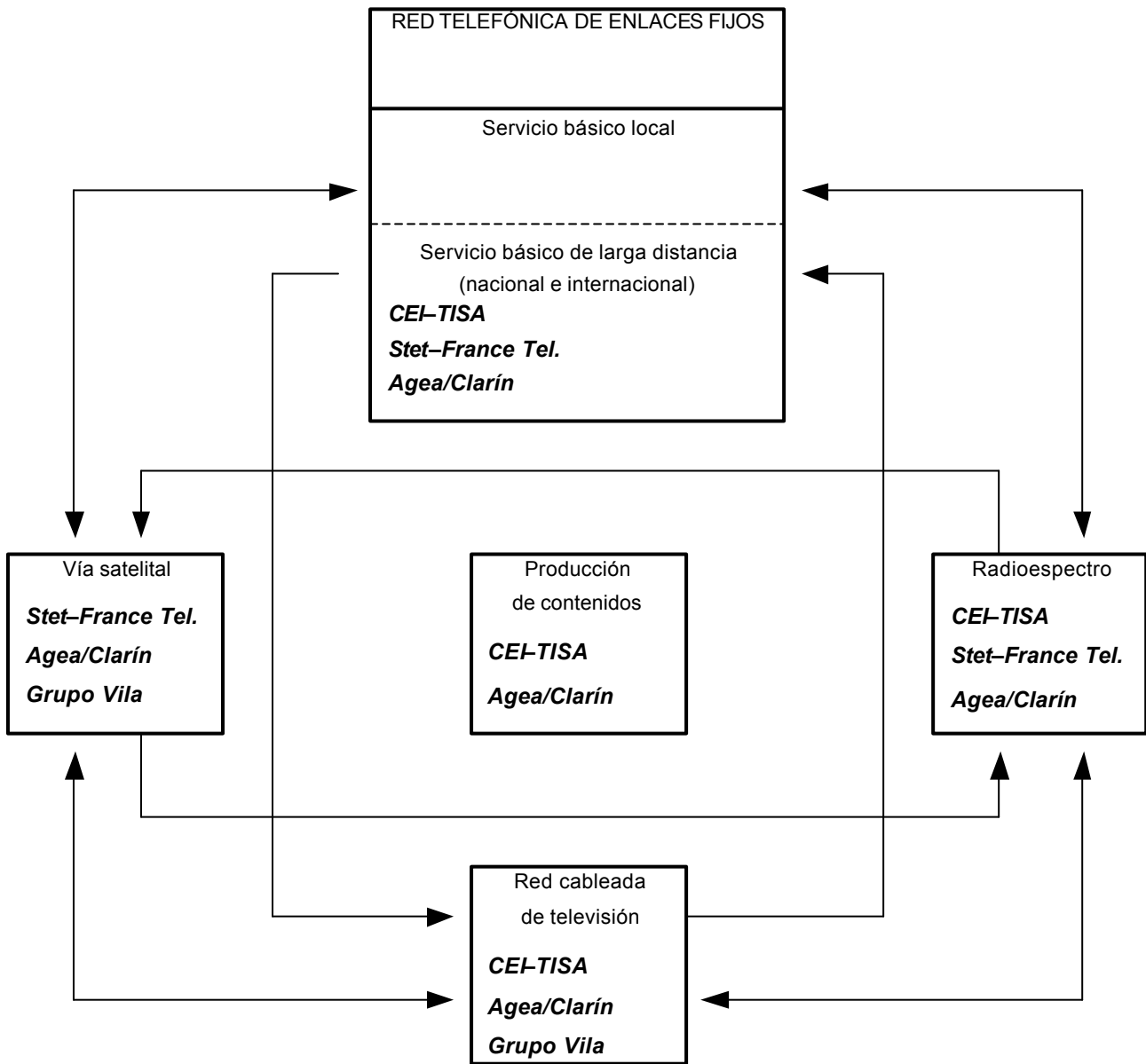


FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

* Se incluye a los conglomerados empresarios con una participación relevante en los distintos segmentos del mercado local de telecomunicaciones. El grupo Agea/Clarín fue incluido dentro del segmento de telefonía básica ya que a partir de 1999 podrá ingresar al mismo en virtud de lo dispuesto por el Decreto 264/98. en este sentido, no se incluyó al grupo liderado por Movicom SA dado que, si bien resultó beneficiado por dicho decreto al igual que el grupo Agea/Clarín, no ha tenido una participación activa en el proceso de compra-venta de empresas analizado, ni presenta el grado de integración verificado para el caso de los tres principales *holdings* del sector. Asimismo, tanto Stet de Italia como France Telecom fueron incluidos dentro del segmento de la transmisión de datos vía satélite en virtud de su participación en los consorcios internacionales Iridium y Global Star, respectivamente.

DIAGRAMA 4

Mercado ampliado de telecomunicaciones. inserción estructural de los principales *holdings*
Relaciones horizontales*



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA", SECYT-CONICET.

* Ver nota Diagrama 3.

5.2. Vacío regulatorio y concentración de capital

El análisis de las operaciones de compra-venta de empresas realizado en el apartado anterior conduce, en última instancia, a indagar acerca de la eficacia de los mecanismos de defensa de la competencia vigentes en la Argentina, y de su incidencia específica en el sector de las telecomunicaciones. En efecto, la mayoría de las operaciones realizadas a partir de 1997 en los distintos segmentos del mercado de telecomunicaciones han dado lugar a un significativo incremento en el grado de concentración sectorial, y tienden a restringir las posibilidades de que el mercado asuma una dinámica competitiva una vez finalizado el período de exclusividad.

Como fuera señalado precedentemente, el control antimonopólico reviste una importancia fundamental si se pretende que el mercado de telecomunicaciones adopte una dinámica competitiva. En función de ello, cabe recordar que todas las fusiones y/o adquisiciones de empresas que se registran en este mercado –tanto las horizontales como las verticales– pueden afectar significativamente su dinámica competitiva, al elevar la concentración sectorial y fortalecer el poder de mercado de las firmas predominantes, incrementando, en consecuencia, el riesgo de abuso del mismo por parte de dichos actores.

Una serie de ejemplos vinculados a los impactos a la vez horizontales y verticales que emanan de una operación de compra-venta de empresas en el mercado ampliado de telecomunicaciones permitirá, por una parte, ilustrar mejor la problemática planteada, y, por otra, observar cuáles son las operaciones que, en función de sus efectos anticompetitivos, deberían haber sido, como mínimo, consideradas como sujetas a aprobación por parte de la autoridad regulatoria en la Argentina.

En primer lugar, tanto la literatura especializada en el tema como el grueso de la experiencia internacional en la materia coinciden en señalar que deben observarse todas las **fusiones y adquisiciones de carácter horizontal**, que tienen lugar entre empresas operando en un mismo mercado. En el caso del mercado de las telecomunicaciones ello no sólo abarcaría a las operaciones registradas, por ejemplo, entre operadoras de cable, de comunicaciones satelitales, o telefonía inalámbrica, sino también entre las operadoras de la red básica de telefonía y las empresas que operan en cualquiera de estos segmentos, en la medida que, como fuera mencionado, desde los diversos tipos de infraestructura instalada por dichas empresas resulta cada vez más factible prestar alternativamente los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por las empresas que detentan el monopolio de la red fija instalada.

Desde esta perspectiva, un buen ejemplo de operaciones que tendieron a distorsionar la competencia en el mercado argentino de las telecomunicaciones remite a la forma en que los principales conglomerados del sector ingresaron a –hasta, en muchos casos, controlar– los diversos segmentos del mercado desde los cuales resultaría posible disputar la prestación del servicio de telefonía básica. De esta manera, han tendido a bloquear la entrada de nuevos actores a dicho segmento, así como a obstaculizar la conformación de un mercado competitivo una vez finalizado el período de exclusividad. Por otra parte, dichos actores han incrementado significativamente las barreras a la entrada de nuevas empresas en aquellos segmentos que se encuentran abiertos a la competencia desde el comienzo del proceso privatizador (Internet, televisión por cable, producción de contenidos).

En este sentido, cabe resaltar los casos de la televisión por cable, donde se permitió que dos conglomerados se repartan prácticamente la totalidad del mercado; de la transmisión de datos vía Internet, donde el conglomerado liderado por el CEI y TISA y el grupo Agea/Clarín han llegado a controlar en la actualidad el 85% del mercado; de la televisión satelital, donde los grupos Agea/Clarín y Vila tienen una participación mayoritaria en las únicas dos firmas del país habilitadas para prestar dicho servicio; de la televisión abierta, donde entre Agea/Clarín y CEI-TISA se han repartido tres de los cinco canales de aire con cobertura nacional; y el de producción de contenidos, donde estos últimos participan en la propiedad de las principales empresas del país. A su vez, tanto CEI-TISA como Stet-France Telecom controlan los segmentos más importantes del mercado telefónico local (telefonía básica y celular) en el que, al menos hasta 1999, el grupo Agea/Clarín participa sólo parcialmente a través de CTI SA (telefonía celular). Si se tiene en cuenta que desde las infraestructuras de televisión por cable, satélite y radioespectro se puede competir con el

servicio telefónico básico, el avance de las empresas controlantes de Telefónica de Argentina SA y Telecom Argentina SA sobre dichos segmentos implica un significativo incremento en las barreras al ingreso al mismo.

Asimismo, aquellos enfoques que se concentran en evitar la construcción de posiciones dominantes contemplan también la intervención en el mercado ante **actos de integración vertical**, es decir, que involucren a empresas que operan en diversos eslabones de una misma cadena productiva. En general, dos han sido las preocupaciones en que se concentra el monitoreo de esta clase de operaciones: el aumento de las barreras a la entrada para potenciales oferentes, y la “expulsión” de los competidores existentes. En ambos casos, la emergencia de posibles efectos anticompetitivos requiere como condición necesaria –pero no suficiente– que exista una posición dominante de por lo menos una de las empresas involucradas en la integración vertical en su mercado relevante.

En el primer caso (incremento de las barreras a la entrada), un acto de integración vertical tiende a debilitar la competencia potencial, en la medida que un eventual entrante quede obligado a estar igualmente integrado para poder competir, al elevar significativamente sus requerimientos mínimos de capital. En otras palabras, para vencer los obstáculos derivados de la integración el nuevo oferente debería entrar simultáneamente en los dos mercados, de lo contrario quedaría expuesto a eventuales prácticas anticompetitivas por parte de la empresa integrada (por ejemplo, subsidios cruzados, precios de transferencia, etc.).

Por su parte, el fenómeno de la “expulsión” se presenta cuando una empresa que posee una posición dominante en su mercado tiende a debilitar –o, eventualmente, a excluir– a sus competidoras, como consecuencia de una integración vertical. En este caso, se trata de los efectos de un acto de integración sobre las empresas existentes en el mercado, y no sobre aquellas que potencialmente podrían ingresar a él. Por los mismos motivos por los que en el caso referido en el párrafo anterior se restringía el ingreso de nuevos competidores, en este caso los competidores existentes verían erosionadas las posibilidades de permanecer en el mercado como consecuencia de la desventaja relativa derivada de la integración de su rival.⁹⁹

Un ejemplo que ilustra la problemática planteada se presenta cuando una operadora de la red fija de telefonía adquiere una empresa prestadora del servicio de Internet y/o de comunicaciones satelitales y/o de telefonía inalámbrica, con la que mantiene relaciones del tipo proveedor–cliente. En este caso, se presentan simultáneamente dos tipos de conflicto potencial, convencionalmente tratados por la legislación antimonopólica de distintos países, dados sus efectos potencialmente anticompetitivos. Por una parte, si las operadoras de la red fija de telefonía se establecen simultáneamente en los otros segmentos del mercado ampliado podrían desplegar una estrategia de precios predatorios y/o subsidios cruzados tendiente a eliminar del mercado a aquellas empresas de telefonía celular y/o provisión de acceso a Internet y/o comunicaciones satelitales con las cuales no tienen vínculos societarios.¹⁰⁰ Por otro lado, al no poder prescindir, estas últimas, de la conexión con la red básica de telefonía, las operadoras de dicha red podrían cobrar tasas o prestar condiciones de interconexión discriminatorias a las operadoras de los otros servicios no vinculadas. En definitiva, si bien la literatura *antitrust* previene, generalmente, contra los efectos de las operaciones horizontales, es importante resaltar que una operación vertical puede acarrear también efectos horizontales que aten-

⁹⁹ Cabe señalar que las fusiones y/o adquisiciones verticales pueden conllevar efectos positivos sobre el funcionamiento del mercado si incrementan la eficiencia productiva de las empresas que se integran, a partir del aprovechamiento de las economías de escala y diversificación existentes. En este sentido, distintas legislaciones de defensa de la competencia contemplan la posibilidad de autorizar este tipo de actos de integración si existen *efectivamente* probabilidades de que los incrementos de productividad sean transferidos a los consumidores.

¹⁰⁰ Dicha estrategia puede sustentarse en la posición dominante que detenta la operadora de la red fija en el segmento de telefonía local (segmento en el que, como fuera mencionado, las operadoras de la red fija tienden a mantener la mayor parte de su clientela, incluso en aquellas experiencias de liberalización más avanzadas). En otras palabras, el bajo grado de concurrencia en este segmento, que supone una menor presión competitiva sobre las tarifas, les permitiría financiar una estrategia agresiva de precios en los segmentos contiguos, donde se presenta una mayor competencia.

ten contra el funcionamiento competitivo de los mercados involucrados, incrementando, igualmente, el grado de concentración de los mismos, así como el poder de mercado de las firmas predominantes –con efectos negativos para los usuarios–.

Ahora bien, la posibilidad que encontraron las empresas predominantes de ingresar indiscriminadamente a los distintos segmentos del mercado de las telecomunicaciones (Diagramas 3 y 4) revela claramente que ninguna de estas observaciones fue considerada por la autoridad regulatoria. Así, cuando se observa el posicionamiento de los *holdings* encabezados por CEI–TISA, Stet–France Telecom y el grupo Agea/Clarín, se pone en evidencia la marcada despreocupación de la autoridad regulatoria por establecer mecanismos de control antimonopólico. En efecto, no se tuvieron en cuenta todos aquellos problemas derivados del hecho de que una empresa que detenta el monopolio de la red básica de telefonía pueda establecerse en mercados que, a la vez que se encuentran abiertos a la competencia, se vinculan horizontal y verticalmente con el segmento monopólico.

En este sentido, resulta ilustrativo el caso de la transmisión de datos vía Internet, en el que los conglomerados encabezado por el CEI y TISA y por Stet y France Telecom tienen una participación de mercado significativa, a la vez que poseen el monopolio en la prestación del servicio básico.¹⁰¹ Dicho fenómeno constituye una importante falencia regulatoria, en tanto incrementa, por un lado, las barreras a la entrada a dicho segmento –al elevar los requerimientos mínimos de capital a potenciales ingresantes– y, por otro, el riesgo de que las empresas con propiedad de la red instalada instrumenten distintos tipos de prácticas anticompetitivas (subsidios cruzados, precios de interconexión discriminatorios, colusión, acuerdos de exclusividad, precios predatorios, etc.), afectando directamente a los competidores del conglomerado en este segmento y, en consecuencia, a la dinámica de funcionamiento global del mercado de telecomunicaciones.

En definitiva, la mayoría de las operaciones registradas en el último tiempo en el mercado local de telecomunicaciones denota un marcado desinterés estatal por sentar las condiciones para que el sector asuma una dinámica competitiva una vez concluido el período de exclusividad (lo cual hubiera implicado no sólo un control de las fusiones y adquisiciones de empresas ocurridas en los últimos años sino también un adecuado –consistente– marco regulatorio inicial), y ha dado lugar a un notable incremento en el grado de concentración sectorial. Dicho fenómeno se manifiesta, con más o menos intensidad, en cada uno de los segmentos del mercado. En efecto, tales operaciones han incrementado sustancialmente el poder de mercado de un número muy reducido de actores: los conglomerados conformados en torno al grupo Agea/Clarín, el CEI Citicorp Holdings y Telefónica Internacional, Stet de Italia y France Telecom y el grupo Vila (Cuadro 14).

Así, la mayoría de las operaciones de compra–venta de empresas desplegadas en el último tiempo por aquellos grupos con posiciones dominantes ha tenido implicancias negativas sobre el futuro funcionamiento del mercado local de telecomunicaciones, en la medida que ha incrementado sustancialmente el grado de concentración y centralización del mismo, reforzando las posiciones dominantes –y, por tanto, el riesgo de su abuso– de dichos *holdings*. En este sentido, una de las principales conclusiones que emana de los desarrollos previos es la ausencia total de una política de defensa de la competencia en el marco regulatorio del mercado argentino de telecomunicaciones.

Con respecto a esta última consideración, cabe resaltar dos cuestiones que remiten directamente a las debilidades con las que se ha enfrentado el control antimonopólico en el ámbito de las telecomunicaciones en Argentina. En primer lugar, tal como fuera expuesto en la Sección 3, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) no tiene jurisdicción en el ámbito de operación de las empresas de servicios públicos privatizadas. En el caso particular de las telecomunicaciones, el Decreto 1.185/90, por el que se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, 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

¹⁰¹ Un fenómeno similar puede constatarse en el segmento de la telefonía inalámbrica en el que dichos conglomerados poseen, igualmente, una participación de mercado relevante. En este caso, la inserción de estos actores no surge del proceso de fusiones y adquisiciones analizadas sino, como se mencionó en la Sección 3, del propio marco regulatorio que emerge de la privatización de ENTel.

de la CNDC del campo de actividad propio de las empresas telefónicas. 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 capacidades de intervención, en la medida que no contempla un régimen de pre-aviso de fusiones y adquisiciones de empresas.¹⁰²

CUADRO 14

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

Servicio prestado	Stet de Italia-France Telecom	CEI Citicorp Holdings	Telefónica Internacional	Agea/Clarín ⁽¹⁾	Vila
Telefonía básica	*	*	*		
Llamadas internacionales	*	*	*		
Transmisión de datos ⁽²⁾	*	*	*	*	
Telefonía celular	*	*	*	*	
Comunicaciones satelitales ⁽³⁾	*	*	*	*	*
Televisión por cable	*	*	*	*	*
Televisión abierta		*	*	*	*
Negocio editorial		*	*	*	*
Producción de contenidos		*	*	*	*
Radiodifusión		*	*	*	*

(1) A partir de 1999 el grupo Agea/Clarín podrá prestar el servicio de telefonía básica y de llamadas internacionales.

(2) Incluye transmisión de datos vía Internet.

(3) 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: ÁREA 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 Y REVISTA APERTURA (1998).

En definitiva, 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 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (hoy Comisión Nacional de Comunicaciones). No obstante, como fuera mencionado, las propias atribuciones de dicho organismo fueron sufriendo, a lo largo de la década del noventa, sucesivos recortes en sus facultades, derivando –en contradicción con las prácti-

¹⁰² En la Sección 3 se expusieron las principales modificaciones que podrían introducirse en la legislación antimonopólica vigente en la Argentina de aprobarse el Proyecto de Ley actualmente en discusión en el Congreso Nacional. Entre tales modificaciones se destacaban la injerencia (actualmente vedada) de la autoridad regulatoria en el ámbito de operación de las empresas de servicios públicos privatizadas, y el régimen de pre-aviso en materia de fusiones y adquisiciones de empresas, tendiente a evitar la constitución de posiciones dominantes. En este sentido, cabe destacar que, de haber regido una normativa semejante a aquella dispuesta por dicho Proyecto, la mayoría de las operaciones de compra-venta de empresas registradas desde 1997 en el mercado local de telecomunicaciones hubieran implicado en la generalidad de los casos, dada la consolidación de posiciones dominantes a las que dieron lugar, su no aprobación por parte de la autoridad competente.

cas básicas de regulación consideradas “best practice” en el ámbito internacional¹⁰³ – en una creciente concentración de las capacidades regulatorias en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones, dependiente de la Presidencia de la Nación.

Así, es posible afirmar que toda falencia regulatoria, y su consiguiente impacto sobre el funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones, no remite prioritariamente a la llamada “inmadurez institucional” –que, en el marco de un proceso de transformación de un “Estado productor” a un “Estado regulador”, suele atribuirse a la Argentina–, ni a la consiguiente debilidad técnica de la autoridad regulatoria sino, fundamentalmente, a una política expresa centrada en el virtual desmantelamiento de las capacidades estatales de intervención y regulación del sector, en la que se manifiesta una articulación sistemática entre el diseño normativo sectorial y los intereses de los grupos empresariales predominantes en el sector. En este sentido, parece haberse extrapolado la supuestamente inherente “incapacidad” del Estado para administrar las empresas públicas –argumento por el cual se justificó, en gran medida, la privatización de dichas empresas– a la gestión de la regulación estatal de actividades monopólicas u oligopólicas.

En consecuencia, el proceso indiscriminado de concentración de capital en el sector dio 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 tienda a beneficiar a los usuarios. 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 inalámbrica) 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, eventualmente, de revisar gran parte de las operaciones de compra-venta de empresas, a fin de garantizar un funcionamiento –mínimamente– competitivo del mercado. Sin embargo, tal como se analiza en la próxima sección, la normativa a partir de la cual se dispone la liberalización del sector tendió a convalidar el proceso de concentración de capital descrito 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.”¹⁰⁴

¹⁰³ Ver Vispo (1998).

¹⁰⁴ Extraído de los considerandos del Decreto 264/98, por el que se establece el “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones”.

SECCIÓN 6: LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES

El Pliego de Bases y Condiciones para la Privatización de ENTel otorgaba a las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (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 la prórroga del mismo por tres años más “si cumplían con exceso las metas básicas de inversiones, expansión y calidad de servicio” fijadas en dicha normativa.¹⁰⁵

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 al Decreto 92/97 que impulsó, a comienzos de 1997, el rebalanceo tarifario y la licitación del PCS,¹⁰⁶ 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 las Asociaciones de Consumidores, el rebalanceo tarifario impulsado por el Gobierno y las LSB.¹⁰⁷ Cabe reiterar que las LSB habían comenzado a cobrar las nuevas tarifas rebalanceadas desde el 1 de febrero de 1997 –el día siguiente al anuncio del nuevo cuadro tarifario por parte de la Secretaría de Comunicaciones– y que mientras la Corte Suprema debatía la vigencia de este reajuste, el Gobierno modificó las tarifas en otras cuatro oportunidades.¹⁰⁸

Para las LSB esta definición del conflicto era crucial para enfrentar la desregulación del mercado, no sólo porque se aseguraban tarifas más altas en el segmento local –el más cautivo del mercado– sino porque además este “aval” se encuadraba en el marco de un importante proceso de negociación extrajudicial que las mismas mantuvieron con la Secretaría de Comunicaciones, durante el período de dilación mencionado, sobre las condiciones que asumiría la futura liberalización del sector.

En marzo de 1998, el Gobierno sancionó el “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” mediante el 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 SA y Telecom Argentina SA por dos años más (hasta noviembre de 1999), y por el otro, establece las reglas de juego que limitarán el acceso de nuevos operadores al mercado telefónico a partir de dicha fecha.

La prórroga del período de exclusividad por dos años adicionales,¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ Esta prórroga fue establecida original-

¹⁰⁵ Ver Sección 3.

¹⁰⁶ Dicho decreto reguló, además, el uso de satélites y la interconexión entre operadores.

¹⁰⁷ Esta resolución fue tomada –llamativamente– 48 horas después de que la Justicia obligó a las empresas a pagar una multa de 1 millón de pesos diarios por el desconocimiento de las disposiciones judiciales vigentes.

¹⁰⁸ Ver Sección 4.

¹⁰⁹ 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 SA y Keytech SA y las 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.

¹¹⁰ El Plan de liberalización les impone a las licenciatarias obligaciones adicionales como contrapartida de la prórroga del período de exclusividad: 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).

mente como un derecho vinculado al 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 –tales como la prohibición de aplicar subsidios cruzados entre servicios monopólicos y en competencia, la obligación de proporcionar interconexión no discriminatoria a terceros, y 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.

La Secretaría de Comunicaciones –como resultado de la negociación mencionada anteriormente– otorgó la prórroga de la exclusividad por dos años más, evitando un minucioso 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 fija, como es el PCS (Servicio de Comunicaciones Personales) y, por otro, a implementar el rebalanceo tarifario. Como fuera sugerido anteriormente, estas dos últimas medidas resultan fundamentales en términos estratégicos con vistas a la futura liberalización.

El “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” impulsó una apertura gradual –y en algunos segmentos, restringida– que involucra a la telefonía pública, rural y semirural a partir de marzo y junio de 1998, a la transmisión de datos con el Mercosur durante 1999 y, por último, a la telefonía básica urbana y de larga distancia (nacional e internacional) desde noviembre de 1999.¹¹¹

En cuanto a la explotación del servicio de telefonía básica urbana y larga distancia (nacional e internacional), el nuevo esquema establece dos etapas diferenciadas en el proceso de liberalización. En la primera, a partir de noviembre de 1999, se habilita a dos sociedades adicionales a prestar estos servicios una vez vencida la prórroga del período de exclusividad. En la segunda, a partir de noviembre del año 2000, se posibilita el ingreso de tres operadores adicionales 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 limitados a una zona determinada de actuación, al tiempo que se incorporarán dos nuevos operadores nacionales de telefonía que *antes de mayo de 1998* se encontraran integrados, al mismo tiempo, por:

- operador/es de servicios de telefonía móvil o de radiocomunicaciones móviles celular con arraigo en el país,
- operador/es de redes físicas de televisión por cable –con un requisito de cobertura en al menos cinco ciudades de más de 150 mil habitantes o un mínimo de 100 mil abonados en conjunto o individualmente– y/u otros prestadores de servicios de telecomunicaciones con redes físicas ya instaladas,
- operador/es independiente/s (en el país existen 293 cooperativas telefónicas).

A partir de noviembre del 2000, se permitirá la prestación del servicio de telefonía de larga distancia por parte de tres nuevos operadores que deberán haber obtenido, antes de mayo de 1998 –del mismo modo que los dos operadores nacionales que ingresarán en la primera etapa–, una licencia para la prestación de servicios de telecomunicaciones como requisito excluyente para participar en el Concurso.

Además, los operadores ingresantes –cinco en total– 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). De existir más de dos sociedades que reúnan estas condiciones, se llamará a Concurso Público Nacional. Paralelamente, se incorporan mecanismos

¹¹¹ Los servicios de telefonía pública, rural, semirural y transmisión de datos con el Mercosur se liberalizan a través del otorgamiento de nuevas licencias y el establecimiento de derechos de conexión.

de control de las prácticas restrictivas verticales y la aplicación de subsidios cruzados.¹¹² Con respecto a los primeros –prácticas restrictivas verticales– se prohíbe celebrar acuerdos o prácticas concertadas, integraciones verticales y/u horizontales.¹¹³ Con relación a los segundos –subsidios 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 para la privatización de ENTel, el Decreto 264/98 promueve una liberalización acotada, que posibilita exclusivamente la entrada de 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 el posicionamiento actual en el mercado como *derechos adquiridos* por parte de las firmas. 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**” (énfasis propio).

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 son 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 segmentos conexos al de telefonía básica, convalidándose de esta manera 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 SA, Telecom Personal SA y Miniphone SA quedan excluidos por estar vinculados a las LSB, los adjudicatarios de las dos licencias para operar en el ámbito local y de larga distancia serán CTI Móvil SA (Grupo Agea/Clarín y GTE) y Movicom SA (Bell South, Motorola y –próximamente– Macri¹¹⁴), asociados con los principales operadores de televisión por cable o las prestadoras de transmisión de datos y las cooperativas.

¹¹² El Reglamento sobre Prácticas Restrictivas Verticales y Subsidios Cruzados se encuentra actualmente en proceso de elaboración.

¹¹³ Vale mencionar que la Secretaría de Comunicaciones plantea 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 frente a la posibilidad de la liberalización (ver Sección 5).

¹¹⁴ El grupo Macri participó originalmente en la propiedad de Movicom SA. Si bien posteriormente se desprendió de su participación accionaria en la empresa, en la actualidad forma parte, a través de su controlada Mercosur Technology & Communications, del consorcio liderado por Movicom SA (de la estadounidense Bell South) y Motorola, también de EE.UU. (ver ANEXO 2).

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 SA, Compsat SA y Keytech SA– sean los adjudicatarios de las mismas, considerando los requerimientos técnicos exigidos para participar en el concurso y lo establecido 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 técnicos que tienden a coincidir con las características de los grupos empresarios que, si bien no participan en el mercado de telefonía básica, se encuentran fuertemente posicionados en el ámbito de los segmentos contiguos (televisión por cable, comunicaciones satelitales y telefonía inalámbrica). Por otra parte, el Decreto 264/98 tiende a garantizar, a la totalidad de las empresas que podrán participar en el mercado a partir de 1999, que no ingresarán al mercado nuevos operadores, cuanto menos en el segmento de telefonía básica local.¹¹⁵ En este sentido, cabe reiterar la importancia que asumen en mercados de estas características la posibilidad de que ingresen nuevos operadores –sea efectivamente, o en carácter meramente potencial– en materia de fijación de precios. Así, el modelo de mercado que emerge como resultado de la privatización de ENTel, de las concesiones posteriores de licencias para operar el segmento de la telefonía celular y PCS, de las fusiones y adquisiciones de empresas que tuvieron lugar entre 1997 y 1998, y –a partir de la sanción del Decreto 264/98– del Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones, sienta las bases para que se establezca un escenario muy restringido de competencia.

Por otra parte, el decreto 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 durante el cual se generarán las condiciones para su entrada, a través de la regulación de las condiciones de interconexión de las redes, los procedimientos de prescripción, y las obligaciones de servicio universal y su financiamiento.¹¹⁶

En cuanto a las condiciones de interconexión, si bien la normativa determina que los operadores deben establecer convenios sobre la base de los principios de obligatoriedad,¹¹⁷ no discriminación técnica¹¹⁸ o económica, y compensación recíproca,¹¹⁹ no promueve el arrendamiento de las facilidades esenciales, ni establece como obligatoria la portabilidad de números telefónicos.¹²⁰ Estas dos últimas medidas, como fuera mencionado, resultan fundamentales para introducir competencia en el mercado, especialmente la portabilidad de números telefónicos. En efecto, la posibilidad de mantener el número telefónico al migrar de operador permitiría atenuar la “cautividad” del cliente respecto de la operadora preexistente, evitando que el mismo incurra en costos al cambiar de prestadora.

¹¹⁵ El segmento de la telefonía básica local podría admitir más de cuatro operadores a partir de 1999, dependiendo de qué empresas resulten adjudicatarias de las licencias para operar el Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), dado que este servicio constituye un sustituto cercano del tradicional servicio de telefonía local por enlaces fijos. El hecho de que, contradiciendo la experiencia regulatoria internacional en la materia, las LSB hayan sido habilitadas para operar el PCS, plantea la posibilidad de que efectivamente la oferta del servicio de telefonía local quede acotada a los cuatro operadores que participen en este último segmento a partir de 1999.

¹¹⁶ El Anteproyecto del Reglamento de Servicio Universal se encuentra actualmente en discusión, sujeto al mecanismo de Audiencias Públicas.

¹¹⁷ La autoridad de aplicación intervendría únicamente en caso de conflicto.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ Todos los operadores tienen derecho a establecer compensaciones recíprocas para la terminación de las llamadas basadas en los costos de la red más eficiente en ese área local. Este principio no se aplica a llamadas con la modalidad de facturación “abonado llamante paga”.

¹²⁰ 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 sujeto a las determinaciones tecnológicas que permitan o no su instrumentación.

Este esquema normativo establece que los operadores de larga distancia tendrán acceso al cliente final únicamente a través de los operadores locales. Para la selección de dicho operador no se implementarán mecanismos de prescripción, y las LSB no se encontrarán obligadas a consultar a sus clientes acerca de esta opción (i.e., aquellos que no opten por un nuevo operador continuarán con el originario). En cambio, la selección del operador de larga distancia se realizará durante la primera etapa de la liberalización del servicio 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 encaminamiento 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 servicio.¹²¹

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 los titulares de las líneas para la asignación de operador y llevar en forma actualizada la base de datos.¹²² Los abonados prescriptos 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 prescripción no sólo no impone a las Licenciatarias la exigencia de consultar a los clientes en cuanto a la opción de operador sino que, además, los obliga a permanecer 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 quedará cautivo de las Licenciatarias, con información insuficiente, y obligado a incurrir en costos para cambiar de operador), 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 SA y Movicom SA–, 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 –en el caso de la telefonía local– que puedan ingresar nuevos competidores posteriormente. De este modo, tiende a convalidarse, por la vía legal, el proceso de concentración del capital que tuvo lugar en el sector, especialmente a partir de 1997.

En el segmento urbano se fija en cuatro el número de oferentes posibles para la prestación del servicio telefónico básico,¹²³ y se tiende a garantizar que las LSB mantengan su posición dominante sobre la base de un mecanismo sesgado de prescripción –incluida la no obligatoriedad de establecer la portabilidad de números–, convalidando –y no procurando atenuar– sus ventajas de prelación. Este esquema de liberalización no garantiza competencia a nivel urbano –el segmento más

¹²¹ 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.

¹²² Dicho administrador será financiado por los prestadores del servicio de larga distancia (nacional e internacional) en proporción al número de clientes que haya pre-suscripto 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 prescripción.

¹²³ Si bien habrá más de cuatro empresas proporcionando telefonía fija a través de nuevas tecnologías como el PCS una vez finalizada la prórroga del período de exclusividad, es probable que se trate de empresas pertenecientes a los mismos *holdings* que son beneficiados con las licencias para proporcionar telefonía básica (mediante los requerimientos de infraestructuras previas).

cautivo y más rentable— y sienta las bases para la consolidación de un oligopolio con distribución concertada de mercado, con competencia por imagen, calidad (paquetes de “productos”), y con un impacto poco significativo en materia de precios.¹²⁴

En el caso del segmento de larga distancia —nacional e internacional—, que desde una perspectiva tecnológica admite con mayor facilidad la introducción de competencia, la apertura plena del mercado (en rigor, acotada a siete operadores) se producirá un año después del ingreso de los dos nuevos operadores, fundamentalmente porque a partir de noviembre del año 2000 será obligatoria la selección del operador de larga distancia por discado (*multicarrier*). 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 dos nuevos operadores. Independientemente de que este segmento pueda asumir una dinámica competitiva, para que ello sea posible serán fundamentales los controles antimonopólicos —que aún no se establecieron— y, especialmente, una regulación adecuada de las condiciones de interconexión.

En síntesis, el nuevo “Plan de Liberalización Progresiva de las Telecomunicaciones” (Cuadro 15) ha establecido las condiciones para que los mayores operadores con redes alternativas instaladas en el país —no sólo CTI Móvil SA y Movicom SA, sino también Impsat SA, Comsat SA y Keytech SA—, ingresen al mercado de telefonía básica. De esta manera, se favoreció el ingreso al mercado de determinados operadores en detrimento de otros posibles, al evitarse un concurso público internacional por las respectivas licencias. Por otra parte, tal como fuera sugerido anteriormente, se ha contribuido a generar un régimen de competencia oligopólica protegido de la amenaza de entrada de nuevos competidores, lo cual tiende a obstruir significativamente la posibilidad futura de transferir a los usuarios los incrementos registrados en la eficiencia productiva a través de reducciones en las tarifas y mejoras en los servicios, especialmente en el segmento de la telefonía local.

CUADRO 15

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	Prescripción Larga distancia
Mar. 1998	LSB (2 años)	LSB (2 años)	Telefónica de Argentina SA y Telecom Arg. SA	—	—
Nov. 1999	Dos Nuevos Operadores: <ul style="list-style-type: none"> • televisión por cable, • telefonía móvil, • cooperativas telefónicas. 		Movicom SA y CTI SA	• No portabilidad de números,	• no obligatoriedad de consultar a los clientes por parte de las LSB,
Nov. 2000		Tres nuevos operadores con redes preexistentes	Keytech SA Comsat SA Impsat SA	—	Selección de operador por discado (<i>Multicarrier</i>)
Total	4 operadores	7 operadores	—	—	—

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”, SECYT-CONICET.

¹²⁴ 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.

SECCIÓN 7: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

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 monopolícamente (como mínimo durante la vigencia del período de exclusividad¹²⁵) y, por otro, el monitoreo e intervención en la conformación de la estructura de propiedad del mercado ampliado de las telecomunicaciones.

Como pudo observarse en la Sección 4, 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 industrializados, y generó márgenes de rentabilidad para las LSB que superan significativamente –casi triplican– aquellos registrados por las principales operadoras internacionales del servicio de telecomunicaciones. 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 década. Por el contrario, la política tarifaria vigente ha tendido a garantizar que dicho incremento sea absorbido, casi excluyentemente, por las LSB.¹²⁶

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 en la posibilidad de introducir competencia en el mercado una vez concluido el período de exclusividad. Sin embargo, tal posibilidad, que habría tendido a limitar 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, tal como se señalara en la Sección 3, la concesión simultánea 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 detentan el monopolio de la infraestructura básica de telefonía.

A su vez, sobre este modelo de mercado –de por sí inconsistente con la intención de introducir competencia en el mismo–, no se llevó a cabo ningún control en materia de fusiones y adquisiciones de empresas. Así, como fuera analizado en la Sección 5, los principales grupos empresariales que intervienen en el sector –fundamentalmente Stet-France Telecom, CEI–Telefónica Internacional 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 que se trata de los mismos actores en cada uno de dichos segmentos, en la totalidad del mercado ampliado–, fue sancionado a comienzos de 1998 el Decreto de Liberalización de las Telecomunicaciones que, tal como se expuso en la Sección 6, tiende a conva-

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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.

lidar 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 en el sector, dado el grado de concentración alcanzado por el mismo, 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. Ahora bien, los problemas que ha venido presentando el mercado de las telecomunicaciones no se desprenden de una supuesta “inmadurez institucional” que caracterizaría a la Argentina en materia regulatoria sino, fundamentalmente, de una lógica socio-política sustentada en la articulación entre el diseño normativo sectorial y los intereses de los grupos empresariales predominantes.

ANEXO 1

CUADRO A.1.1.

Composición accionaria de COINTEL (propietaria del 60% de Telefónica de Argentina)
Noviembre de 1990

Empresa	% de participación sobre el capital social	Origen/Grupo
Inter Río Holding Establishment	15,2	Pérez Companc (Argentina)
Inversora Catalinas	8,3	Techint (Argentina)
Sociedad Comercial del Plata	5,2	Soldati (Argentina)
Citicorp Venture Capital	20,0	Citicorp Equity Investments
Telefónica Internacional Holding BV	10,1	España
Banco Central de España	7,0	España
Banco Hispanoamericano	5,0	España
Manufacturers Hanover	4,3	Estados Unidos
Bank of Tokyo	4,1	Japón
Bank of New York	4,1	Estados Unidos
Southel Equity Corporation	4,0	Estados Unidos
Bank of Zurich	3,6	Suiza
Arab Banking Corporation	3,4	Arabia Saudita
Republic of New York Financiera	1,5	Estados Unidos
Centro Banco de Panamá	1,4	Panamá
Vanegas	1,2	Panamá
Banco Atlántida	0,7	Panamá
Bank of Nova Scotia	0,6	Canadá
BFG Bank	0,3	S / I

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA", SECYT-CONICET.

ANEXO 2

CUADRO A.1.2.

Composición accionaria de NORTEL (propietaria del 60% de Telecom Argentina). Noviembre 1990

Empresa	% de participación sobre el capital social	Origen/Grupo
Stet Societá Finanziaria	32.5	Italia
France Cable et Radio (France Telecom)	32.5	Francia
Compañía Naviera Pérez Companc	25.0	Pérez Companc (Argentina)
J.P. Morgan	10.0	Estados Unidos

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA", SECYT-CONICET.

ANEXO 3

CUADRO A.3.

Costo comparado internacional de una canasta típica de consumo telefónico en función del PBI/cápita (1996)

(en dólares, porcentajes e índices)

País	(1) Costo de una canasta típica de consumo (u\$s)	(2) PBI / cápita mensual (u\$s)	(1) / (2) (%)	(1) / (2) (Prom. OCDE = 100)
Estados Unidos	13,9	2280	0,6	26
Canadá	12,0	1793	0,7	28
Islandia	15,5	1965	0,8	33
Australia	13,7	1691	0,8	34
Luxemburgo	38,4	2684	1,4	61
Nueva Zelanda	21,0	1428	1,5	62
Japón	33,3	1910	1,7	74
Finlandia	29,6	1543	1,9	81
Suecia	34,6	1604	2,2	91
Noruega	44,3	2015	2,2	93
Promedio OCDE	40,1	1701	2,4	100
España	31,0	1232	2,5	107
Francia	43,3	1709	2,5	107
Italia	43,4	1666	2,6	110
Suiza	56,1	2090	2,7	114
Grecia	30,0	1054	2,8	121
Holanda	50,6	1718	2,9	125
Bélgica	53,9	1787	3,0	128
Dinamarca	58,3	1856	3,1	133
Alemania	57,9	1757	3,3	140
Reino Unido	53,4	1541	3,5	147
Austria	70,0	1781	3,9	167
México	30,2	641	4,7	200
Irlanda	78,5	1562	5,0	213
Portugal	59,6	1085	5,5	233
Argentina	39,3	704	5,6	237
Turquía	31,2	511	6,1	259

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO, PROYECTO "PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA", SECYT-CONICET, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA OCDE E INFORMACIÓN OFICIAL.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, M.; Forcinito, K.; Schorr, M.: "Conformación y consolidación del oligopolio de las telecomunicaciones en la Argentina", en Revista *Realidad Económica*, N° 155, abril-mayo 1998.
- Acevedo, M.; Basualdo, E. M.; Khavisse, M.: *¿Quién es Quién?, Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)*, Buenos Aires, Editora 12-Pensamiento Jurídico, 1991.
- Azpiazu, D.: "La problemática (des-re)regulatoria en el "shock" neoliberal de los años noventa", en Azpiazu, D. (comp.): *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz*", Flacso/Tesis-Norma, 1998, en prensa.
- Baumol, W.; Panzar, J.; Willig, R.: *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1988.
- Cenzon, E.; Galperín, C. y Rozenwurcel, G.: "Las condiciones de interconexión: un tema central para la disputabilidad de la industria telefónica", Universidad de Belgrano, *mimeo*, 1998.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia: "Breve análisis económico de la ley argentina de defensa de la competencia", Serie Documentos, Año 1, N° 1, 1997a.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia: "El control previo de las concentraciones y fusiones y la defensa de la competencia en los mercados", Serie Documentos, Año 1, N° 2, 1997b.
- Convergencia Telemática: "El rebalanceo favoreció a las LSB", Año 2, N° 22, octubre 1997.
- Diez Canseco, L.: "Función regulatoria, promoción de la competencia y legislación antimonopólica", en Carrillo, F., Jarquín, E. (eds.): *La economía política de la reforma judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Herrera, A.: "Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: asimetría regulatoria, competencia y universalización de los servicios", *mimeo*, julio 1998.
- Herrera, A.: "Nuevo marco regulatorio y privatización de telecomunicaciones en Nicaragua", CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, N° 41, 1996.
- Kessides, I.: "Privatizing and Regulating Telecommunications", en *Privatization and Emerging Equity Markets*, Banco Mundial y Flemings, Washington, 1998.
- Nochteff, H.: "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", en *Revista de la Cepal*, N° 59, agosto 1996.
- Possas, M.; Ponde, J.; Fagundes, J.: "Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-Estrutura no Brasil: Elementos para um Quadro Conceitual", en Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: *Infraestrutura. Perspectivas de reorganização. Regulação*, Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, 1997.
- Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina": "Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la Convertibilidad", Documento de Trabajo N° 4, FLACSO/SECYT/CONICET, mayo 1998.
- Revista Apertura: "Guía de fusiones y adquisiciones", abril 1998.
- Revista Mercado: "Rankings: las mil empresas que más venden", julio 1998.
- Sylos Labini, P.: *Oligopolio y progreso técnico*, Oikos-Tau, 1961.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones: "Políticas de Telecomunicaciones para las Américas (El Libro Azul)", marzo de 1996.
- Vispo, A.: *Los Entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, Norma, 1998, en prensa.
- Wohlens, M.: "Regulamentação e privatização das telecomunicações no Brasil: enfoque teórico e comparação internacional", ponencia presentada al 12th Biennial Conference-ITS, Suecia, junio 1998.