

Regulación de las Telecomunicaciones: Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes? Políticas domésticas y compromisos internacionales.^{§ - §§}

Ernesto Gastón de Marsilio^{§§}

Abstract:

La privatización de la ex ENTEL marco el rumbo de la década de los 90 en cuanto al mercado de las telecomunicaciones, con la imposición del monopolio regional y el duopolio para una amplia gama de servicios. En teoría y desde el discurso oficial privatizador, luego del periodo de exclusividad debía pasarse a un mercado desregulado y competitivo, pero en su lógica interna el proceso fue generando un mercado ampliado de telecomunicaciones altamente concentrado y poco favorable para la apertura, la competencia, y la liberalización. Sumado a esto Argentina realizó compromisos en materia de política comercial para el sector servicio de telecomunicaciones ante la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.) y el MERCOSUR que obligan a nuestro país a tal apertura. Lo que intentamos indagar es como la lógica de la política doméstica de apertura, que desde la privatización en si misma afecto la posibilidad de un mercado abierto de telecomunicaciones, y cuáles pueden ser los efectos de ello ante los actuales cambios en la política con las empresas privatizadas y los posibles efectos internos como ante los organismos internacionales por los compromisos asumidos.

Introducción

Argentina inicio un camino de de cambio estructural de su economía y de la sociedad a comienzos de los noventa, en ese cambio la Reforma del Estado de la administración Menem se enmarca principal sino exclusivamente en un proceso global de privatizaciones de las empresas, que durante casi medio siglo, habían entrado en la órbita estatal¹. Éste cambio se asoció a grandes transformaciones mundiales y al proceso poco claro e indeterminado, pero declarado inexorable, de la “globalización”.

En ese cambio la privatización de las telecomunicaciones fue el estandarte del proceso de reformas. Un cambio de tal magnitudes no solo debe tener en cuenta la reestructuración de la empresa en si misma, sino de los ciudadanos – en cuanto consumidores y usuarios – y del propio Estado. A su vez para que tenga éxito y pueda ser completada tal “Reforma” estatal, debe completarse con la reforma del mercado pertinente posibilitando la apertura, competencia y liberalización posteriormente.

Sin embargo el Estado argentino no impulso estos cambios y solo privatizó ante necesidades coyunturales, tanto de política doméstica e internacional ante los mercados – shock de confianza, cuanto de necesidades fiscales. Esto marca un rumbo poco serio, pero que sin embargo fue determinando la estructura del mercado hacia determinado resultado, en el caso de las telecomunicaciones se impulsaron regulaciones que cada vez, y en mayor medida, fueron más restrictivas a la apertura, la competencia y la posterior liberalización. Así desde la privatización hasta la desregulación, el proceso de transformación de las telecomunicaciones no apunto a un mercado competitivo.

A este cuadro debe sumarse que simultáneamente en el mundo, y como consecuencia de los las transformaciones globales acaecidas, se reencausaba el régimen² de comercio

[§] La presente comunicación es una versión muy abreviada –y reorientada– de la tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados (C.E.A. – U.N.C.), financiada con beca SeCyT–UNC.

^{§§} Cualquier comentario, pregunta, o duda en general sírvase contactarme vía correo electrónico a las siguientes direcciones dmarsilio@hotmail.com u edemarsilio@uesiglo21.edu.ar.

^{§§} Abogado. Maestrando en Relaciones Internacionales (C.E.A. – U.N.C.). Auxiliar Docente (J.T.P.) Fac. de Derecho y Cs. Ss., Universidad Nacional de Córdoba (U.N.C.). Profesor Programático por Concurso, UE Siglo XXI, Cat. Derecho Internacional Público. Becario de Investigación (Beca de Maestría) Centro de Estudios Avanzados (C.E.A. – U.N.C.). Docente de Postgrado en Comercio Internacional.

¹ A partir del amplio proceso de nacionalizaciones durante el primer gobierno del Justicialismo del Gral. Peron en los primeros años de su primer presidencia.

² Por regímenes internacionales entendemos a aquellos “...principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas” (Krasner S.,1983:2)

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

internacional, la finalización de la Ronda Uruguay del G.A.T.T., con la concreción de un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios³ (G.A.T.S.) y su institucionalización en la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.) pusieron un componente más que modifica el margen de maniobras de los Estados ante sus compromisos de apertura y liberalización. Así mismo los acuerdos de comercio de servicios regionales posteriores a G.A.T.S., incluyeron una estructura de obligaciones y compromisos similares y de mínima idénticos a los de aquel, tal el caso del acuerdo MERCOSUR.

En el caso – las telecomunicaciones – Argentina se comprometió inicialmente, en 1995, ante el G.A.T.S. una apertura y liberalización de los servicios con valor agregado y con posterioridad –1997– de las telecomunicaciones básicas, en este último caso se autoimpone una serie de medidas regulatorias adicionales que en términos generales podemos decir no se han cumplido.

Ante el cambio en las políticas con respecto a las privatizaciones del actual gobierno la pregunta es cuál y como será la nueva regulación después de la renegociación de contratos y que debe contener de mínima para evitar el incumplimiento de obligaciones internacionalmente asumidas y la posible reclamación tanto a nivel doméstico cuanto en la esfera internacional.

En lo que sigue se abordarán en respectivas secciones el marco teórico de los procesos de privatización y apertura para el caso de las telecomunicaciones; un análisis la regulación del mercado de las telecomunicaciones en la Argentina desde la privatización hasta la desregulación; una breve explicación de qué y cuáles son las obligaciones y los compromisos de liberalización internacional en la materia; para finalizar sobre qué queda por hacer en materia regulatoria para no violar tales compromisos, y como su eventual incumplimiento puede afectar al país.

1. Marco teórico: Privatizaciones y telecomunicaciones

La ola de privatización de las empresas públicas comenzó por los 80's cuando de la mano de los renovados conservadores anglófonos⁴, se inició el debate sobre el fin del Estado de Bienestar; de esta forma principal y concomitantemente con otros conservadores europeos se delinearon una serie de reglas que habían respetado éstos al privatizar las empresas de sus respectivos Estados:

1. Impedir los monopolios privados sobre servicios públicos (debido a que por naturaleza se constituyen en monopolios naturales⁵, por ende, la competencia allí es altamente improbable),
2. Prevenir la formación de mayorías absolutas (para que las empresas no se otorguen a un solo dueño, así sea a un consorcio),
3. Preservar la industria nacional (regulando la política de compras de los monopolios privados),
4. No asegurar la rentabilidad (porque ello desalentaría la eficiencia).
5. Diseñar una nueva regulación antes de privatizar,
6. Restringir la participación extranjera (para evitar el efecto perjudicial en el largo plazo de las remesas de utilidades)
7. Privatizar por negociación directa sujeta a control parlamentario (ello implica no hacerlo por licitación ya que mediante esta modalidad se congela el precio de la empresa)
8. Fiscalizar una vez privatizadas las empresas,
9. Adecuarse a las características propias del mercado (tanto del producto, cuanto geográfico (o nacional) Cfr. Duarte, Marisa (2002),

³ Dentro del acuerdo de Comercio de servicios se encuentran incluidas normas y compromisos concretos de liberalización para varios sectores de servicios públicos recientemente privatizados en el mundo, entre ellos las telecomunicaciones revisten un caso especial.

⁴ Hablamos del ascenso neoconservador de la mano de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos.

⁵ Por monopolio natural entendemos aquel mercado en que los costos medidos de producción son decrecientes en el nivel de producción demandada, haciendo que la entrada de una nueva firma no sea rentable y que sea eficiente la presencia de una sola empresa (Stiglitz J. (1996:499-507 y 1235). Para el caso de las telecomunicaciones el monopolio natural se configura sobre cuatro conceptos básicos: a) duplicación de facilidades o instalaciones, b) entrada antieconómica, c) servicio universal, y d) descreme del mercado (cream skinning) y su consecuente acaparamiento de la crema (Smith, Peter (1995:passim).

Regulación de las Telecomunicaciones

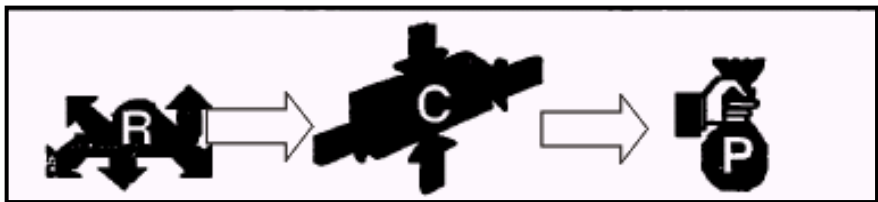
Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

Una de las reformas y privatizaciones testigos en el mundo, fue sin dudas la de las telecomunicaciones británica, allí Thatcher realizó una política tal vez muy poco ortodoxa – en el espíritu de los conservadores británicos – y resolvió eliminar el monopolio público de telecomunicaciones mediante una reforma que incluyó una serie de etapas – en la Gráfico N° 1 podemos ver una secuencia de la privatización – que comenzaron con la reestructuración del Mercado – en aquellos sectores clásicamente caracterizados como “monopolio natural” (la telefonía básica local e interurbana). Se resolvió no modificar nada hasta la apertura y luego de ella recién privatizar, siempre en los términos ya indicados; pasando por la apertura competitiva en sectores dinámicos – con la irrupción de la primera generación de comunicaciones móviles, y la reforma regulatoria; y posteriormente la privatización de parte⁶ British Telecom a empresas privadas principalmente británicas, con pequeños porcentajes de capital accionario y con la reserva una “*gold share*” o acción dorada con poder de veto. Cabe aclarar que el modo de privatizar fue una negociación directa con los mayores interesados, y la oferta pública del resto de las acciones.




De esta forma la reforma, reestructuración y privatización del primer gigante público del mundo –y específicamente para el análisis, de la primera telefónica– fue una sucesión de medidas de política económica pragmáticas y fundamentadas, que aseguraron un posterior mercado de telecomunicaciones eficiente, competitivo e incluso el primer caso mundial de liberalización de todos los segmentos de mercado, incluso el mercado local en 1991. Si bien la reforma llevó su tiempo nadie puede atacar a éste proceso, ni a sus mentores e instrumentadores de estatismo o de indecisión. Cabe aclarar que ésta como otras de las privatizaciones “modelo” fueron realizadas en un entorno internacional muy distinto de las que en los noventa se realizaron en América Latina y en casi todo el resto del mundo, bajo las banderas de políticas de ajuste y estabilización orientadas por las instituciones gemelas de Bretton Woods, y ampliamente conocidas como “Consenso de Washington”.

Gráfico N°1

Estrategia Británica de reforma y privatización: el caso de las telecomunicaciones



En donde

-  = Reestructuración del Mercado
-  = Medidas pro competencia
-  = Privatización de la Empresa Pública

(tomado con modificaciones de Smith, Peter L. & Gregory Staple (1994))

Cabe agregar que la privatización debe estar precedida por la institucionalización de un **Ente Regulador autónomo**, el regulador cualquiera sea su denominación⁷ tiene la función de

⁶ British Telecom privatizó el 50,2% de sus acciones ordinarias, reservándose el Estado de Gran Bretaña el 49,8% restante, el 100% de las acciones preferidas y la “*gold share*”.

⁷ Puede asumir la forma de Agencia, Comisión, u otras que eventualmente estén mas o menos independizados del Ejecutivo

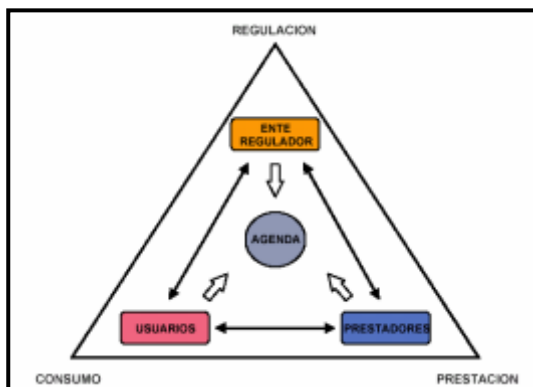
Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

control de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios y la protección de los derechos de los usuarios (López y Felder, 1996). En tal sentido de se estable una relación tripartita tal como lo muestra la Gráfico 2

Gráfico N°2

Relaciones y roles entre los actores del proceso regulatorio.

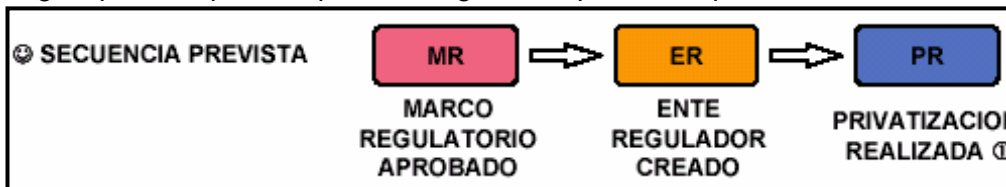


(tomado de Oszlak, Oscar , Ruth Felder y Karina Forcinito (2000:7)

El ente regulador debe estar contemplado en la política de privatización así como es el marco regulador inicial previo al proceso privatizador, debe ser creado sobre esta base de manera previa a la privatización que debe ser el resultado de la política de Estado en tal sentido, mas el aporte de personal técnico especializado del Ente regulador. La Gráfico N° 3 muestra la secuencia lógica prevista.

Gráfico N° 3

Secuencia lógica prevista para un proceso regulatorio previo a laprivatización



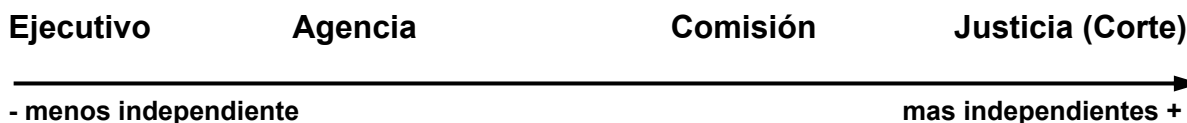
(tomado

de Oszlak, Oscar , Ruth Felder y Karina Forcinito (2000:22)

Así mismo y para finalizar con el análisis de la estructura institucional del Estado en relacion al proceso se prevé que en relación al grado de cercanía al poder político –puntualmente al Ejecutivo– la institucionalidad de la regulación y/o control de los actores va a estar más o menos condicionada en consecuencia en Ente regulador será mas o menos independiente o autónomo. La Gráfico N° 4 nos muestra tal situación.

Gráfico N°4

Grado de independendia en relación a la regulación y control de servicios públicos privatizados



Fuente: Horn M, (1995: 44)

El último punto en materia de privatizaciones es el referente a la **Política de competencia**, aquí el objetivo debe ser claro, la intervención estatal en los casos que sea necesario a los fines

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

de una vez definido el mercado, las barreras a la entrada, el poder de mercado y las instalaciones necesarias, para poder evaluar y evitar medidas por parte de las empresas que tiendan a restringir la competencia (Vg.: abuso de posiciones dominantes, subvenciones cruzadas, clientes cautivos, acuerdos restrictivos, etc.), como así también las medidas que por vía de concentración del capital – fusiones, adquisiciones y otras combinaciones empresariales – puedan inducir a prácticas monopólicas o de colusión oligopólica en el mercado. Esta política a veces se encuentra en cabeza de un organismo específico de regulación de competencia y otras divide sus funciones con el ente regulador temático específico teniendo el primero la responsabilidad por concentración de capital y el último sobre la estructura del mercado y las prácticas limitativas de la competencia específicas de cada sector.

A estas premisas básicas de privatizaciones, hay que agregar elementos para poder definir como debe ser un mercado de telecomunicaciones eficiente, esto es qué elementos básicos debe reunir un marco regulatorio en materia de telecomunicaciones, para que como señalara una editorial del conservador *The Economist* "...las empresas privatizadas (que) deben ser reguladas...sirvan a los consumidores...". En síntesis que la regulación transparente del mercado en cuanto a sus operadores (Reglamento de licencias, Interconexión), que ampare al usuario de prácticas monopólicas o colusivas – en el caso de un mercado oligopólico – (Reglamentación de precio, política de competencia) y que exija la prestación de servicios en aquellos sectores a donde es incluso antieconómico la misma (Servicio universal).

Para saber que política regulatoria, que tienda a la competencia, podemos aplicar debemos previamente tener definido el mercado en el cual se va a operar, en materia de telecomunicaciones hay dos tipos claros de mercados: el del producto, y el geográfico.

El mercado del producto es cada vez más amplio, si bien es finito, la revolución de la nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's), ha hecho que día a día el mercado acceda a nuevos y cada vez mas avanzados servicios, desde la telefonía básica por cables parados, hasta servicios de tercera generación móvil (conocidos como sistema de comunicaciones personales o PCS – por sus siglas en ingles), comunicaciones satelitales, etc., etc. han reconfigurado la estructura de un mercado que sólo tiene como limites la disponibilidad del espectro radio-tele-fónico⁸.

Por su parte el mercado geográfico es un concepto muy útil en el sentido que permite en aquellos sectores de servicios caracterizados como "monopolios naturales" aplicar una política que si bien mantenga esta estructura de mercado – la monopólica – asegure transparencia mediante mecanismos alternativos como la interconexión u otras –política de competencia, de precios u universalización de servicios– obligando al operador dominante a mantener estándares mínimos sobre la prestación básica.

Analizaremos muy brevemente las principales cuestiones de cada uno de los tópicos sobresalientes de la regulación de telecomunicaciones⁹:

A. Reglamento de licencias: la forma de otorgarle a los operadores el "derecho" a prestar servicio es la "**Licencia**" un instrumento jurídico unilateral o bilateral (concesión) que le otorga tal facultad¹⁰; existen en general dos formas de otorgarlas, por a) premisos generales, y b) licencias individuales, o también puede darse servicios que se presten sin licencias; a su vez los lineamientos centrales que deben darse para el otorgamiento en relación con la transparencia, la consulta publica los cánones o aranceles, zonas de servicio, criterios de selección y calificación. A su vez debe tener un adecuado equilibrio entre la certeza (de

⁸ El mercado del producto con los avances tecnológicos, marca alguna línea para plantear que ante la existencia de diversos productos en el mismo espacio geográfico, las telecomunicaciones han abandonado el concepto de "monopolio natural", tal vez para circunscribirlo solamente al mercado de la telefonía básica por cables.

⁹ Para una caracterización mas acabada véase Intven, Hank & McCarthy Tétrault Ed. (2000),

¹⁰ En términos jurídicos puede asumir una diversidad de formas que van desde la concesión, hasta la privatización, formas típicas de otorgar la prestación de "servicios públicos".

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

derechos y obligaciones) y la flexibilidad (por cambios en la estructura del mercado, perfiles tecnológico-productivos y la política pública hacia el sector)

B. Interconexión: aquí el punto central está dado por una reglamentación que obligue a los operadores dominantes, en un mercado geográfico, a brindar conexión y acceso a las comunicaciones de otros operadores tanto de entrada, como de salida. Esta obligación genérica de interconexión, deberá instrumentarse en contratos entre los distintos operadores, que se fijaran en base a condiciones jurídicas, técnicas-operacionales, y económico-financieras, fijando los respectivos cánones y/o compensaciones entre ellos y la posibilidad de uso de tal interconexión por los usuarios.

C. Reglamentación de precio: en materia de reglamentación de precios en un mercado que tienda a la competencia, al menos potencialmente, básicamente puede optar por métodos: a) fijados discrecionalmente, b) por tasa de rentabilidad y c) por precios topes (*price cap*). En este sentido debe la regulación debe cumplir con objetivos financieros, de eficacia, y de equidad; y debe respetar una estructura en la relación precio/costo lo más equilibrada posible en cada segmento del mercado. Aquí es relevante el mecanismo conocido como rebalanceo.

D. Servicio universal: la “universalización” es una característica de aquellas economías de escala en red, que implica por un lado una *política* que implica “*obligación de servicio universal*” entendiéndose por tal la política pública que exige la disponibilidad «universal» de conexiones desde cada uno de los hogares a redes públicas de telecomunicaciones, y por otro de “*acceso universal*” como aquella situación en que toda persona tiene medios razonablemente disponibles para acceder a un teléfono disponible al público. Ambas pueden ser diferentes pero ambos conceptos se relacionan y vinculan prácticamente. La universalización importa objetivos políticos relativos a la promoción del crecimiento y del desarrollo económico, a la promoción de la cohesión política, económica, social y cultural de una nación (incluyendo una distribución más equilibrada de la población, y la eliminación de diferencias entre zonas urbanas y rurales), y al fomento y participación en la sociedad de la información y el conocimiento. Por otra parte debe regular qué se entiende por universalización en sus diversas opciones – política o acceso – y cómo financiarla.

Cabe una última aclaración general en materia de reglamentación de las telecomunicaciones, en la actualidad tal regulación debe propender a presentar un Régimen de Licencias – ya referido en el Pto. A – lo suficientemente rígido en cuanto a las obligaciones impuestas, pero a la vez lo hábilmente flexible ya que el perfil tecno-productivo del sector sumado a la cada vez mayor necesidad y demanda de servicios, hacen que una regulación que tienda hacia alguno de ambos lados descuide el poder de mercado de las empresas – y la posibilidad de control – o la estructura rápidamente cambiante del mercado.

2. Las telecomunicaciones en la Argentina de los noventa:

Privatización, concentración y anticompetitividad.

Los noventa fueron una década larga¹¹, para Argentina y el mundo. Para nuestro país comenzó cuando el 9 de julio de 1989, asumió anticipadamente¹² la presidencia Carlos Saúl Menem, de allí hasta la caída del gobierno Fernando de la Rúa¹³ los días 19/20 de diciembre de 2001. En todo el período puede verse con claridad una matriz ideológica, que si bien con matices, va en la línea de los parámetros “neo-liberales” y del “Consenso de Washington”, al menos en lo discursivo ideológico. Por su parte el mundo vivió desde la implosión de la ex Unión Soviética y demás socialismos reales, hasta el atentado de las Torres Gemelas un período en el que primo la idea de la expansión a escala planetaria de la ideología del liberalismo económico y en menor

¹¹ Siguiendo en esta caracterización la de Hobsbaum sobre los períodos largos y cortos, particularmente usados por él para hablar del largo siglo XX.

¹² En realidad desde la proclamación el justicialismo operaba como detentador del poder desde las elecciones de 1987, y particularmente desde la proclamación de Menem como candidato del Justicialismo preparó una estrategia de asfixiamiento económico del gobierno radical, para evaluar las causas y prolegómenos de la crisis que desembocó en la “caída” y “huída” de Alfonsín y la responsabilidad de miembros del entorno de Menem puede verse el trabajo del Luis Majul, *Por qué cayó Alfonsín. El nuevo terrorismo económico, Sudamericana, Buenos Aires, 1990.*

¹³ Paradójicamente el comienzo y fin de la década la marcan la caída de dos presidentes democráticos de la Unión Cívica Radical, y la toma del poder institucional por el Justicialismo.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

medida político, todo bajo el signo de la inevitable “globalización”.

Con y en el marco de estos contextos políticos domésticos e internacionales, pocas dudas quedan de que orientación tomo la economía argentina, puntualmente y ante la situación económica del país, el gobierno de Menem decidió dar un viraje¹⁴ de 180° en relación a lo que había sido su plataforma de campaña electoral, de consignas nacional–populistas como el “salariazó” y la “revolución productiva”¹⁵ a alianzas ideológico–estratégicas con sectores empresariales¹⁶, sumando a figuras del liberalismo argentino¹⁷, y un alineamiento automático con las políticas sugeridas y orientadas por Estados Unidos¹⁸.

Ese cambio de rumbo se identificó con una nueva Argentina insertada en el “primer mundo”, con la “modernización” del país, para ello un de las primeras medidas fue el envío y la sanción record –20 días– de la ley de “Reforma del Estado”, o ley Dromi¹⁹, o simplemente ley de privatizaciones. Con esta herramienta que le permitía al gobierno privatizar una amplia gama de empresas existentes en la órbita estatal, el gobierno lanzó la privatización de las telecomunicaciones y de la aerolínea de bandera, siendo al final las telecomunicaciones su estandarte²⁰ privatizador.

Si bien ya habian existido otros intentos privatizadores anteriores²¹, éste adquiriría una característica particular serían las privatizaciones que el anterior gobierno no pudo concretar por la férrea oposición del Justicialismo en el Congreso, de esta forma se quería asegurar a la comunidad de negocios que el gobierno de Menem había marcado un rumbo y que estaba dispuesto a llevarlo adelante de cualquier forma. Así ante la crisis de que las empresas estatales y la deficiente prestación de los servicios, enmarcado en la crisis económica más devastadora²², y sumado a la presión mediática²³ para el convencimiento público por parte del establishment, hicieron fácil encontrar consenso social para las reformas.

Con este telón de fondo se privilegio concederle al Ejecutivo una especie de “suma del poder”, permitiendo un “Estado privado” y el achicamiento de lo público²⁴, la transformación por “shock” del Estado, y la eliminación de la mediación entre el Estado y la Sociedad Civil.

El proceso de privatización de la ex ENTel fue una especie de corta carrera de obstáculos, en ella se dio la mayor sucesión de correcciones, adiciones y eliminaciones de cláusulas de los pliegos licitatorios privatizadores, en 9 meses la encargada de la privatización Ing. Maria Julia

¹⁴ Nos estamos refiriendo a las consecuencias de los efectos desestabilizadores y obstructivos del Justicialismo al último tiempo de Raúl Alfonsín., ya referido en la nota 8.

¹⁵ Es de destacar que la plataforma de gobierno el justicialismo fue publicado como libro en coautoría por Carlos S. Menem y Eduardo Duhalde, la “Revolución Productiva”, nada de lo allí expuesto luego llegó a ser empleado en la práctica. La “Revolución...” fue el primero de una serie de publicaciones que siempre en coautoría publicaría sobre temas discutidos en la sociedad, entre ellos las mismísimas privatizaciones.

¹⁶ La alianza con los “capitanes de la Industria” y puntualmente con el grupo “Bunge y Born”

¹⁷ Esta alianza tendrá una importancia decisiva en el área de telecomunicaciones, ya que serán quienes estén como actores (decisores estatales) en los momentos claves de las políticas del sector.

¹⁸ Es de destacar que el Justicialismo históricamente tuvo posturas nacionalistas de “tercera posición”, que durante la “Guerra Fría” implicó una postura autónoma ante las dos superpotencias, ante la desaparición de la Unión Soviética, Menem identificó el triunfo del capitalismo como la única opción, de esta forma se alejó de otro postulado básico de la Doctrina de Peron.

¹⁹ En referencia a su autor el por entonces ministro de Obras y Servicios Públicos Roberto Dromi.

²⁰ Esta caracterización de la privatización de las telecomunicaciones como estandarte (*flagship*) la tomamos de Khambato J. (1998).

²¹ Durante el periodo del Proceso de Reorganización Nacional se realizaron privatizaciones periféricas en 1976/77– relacionadas con tareas terciarizables Vg. Construcción de centrales (turn key off), cableados varios, confección de guías telefónicas, también se proyectó la privatización de servicios telefónicos propiamente dichos como comunicaciones internacionales, satelitales y marítimas. (Margheritis, Ana (1999)

²² Que sumaba hiperinflación, recesión, alto endeudamiento externo, crisis fiscal, entre otros. A esta situación Perry Anderson la ha denominado como el sustituto democrático institucional para reformas neoliberales a una dictadura militar. Anderson, P. (1994). Cabe aclarar con Nochteff que el “Proceso” ya había quebrado las bases sociales e institucionales de la economía Argentina vigentes desde la posguerra. Nochteff, H. (1999)

²³ Quien no recuerda las apelaciones a “Doña Rosa” para que se quejara de las deficiencias y rechazara el estancamiento del país.

²⁴ Particularmente en materia de políticas económicas las discusión pequeña entre una cúpula gubernamental – generalmente poco preparada técnicamente, y los distintos actores y corporaciones empresariales altamente capacitadas o con excelentes consultores externos.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

Alzogaray²⁵ comenzó a resolver el futuro del mercado de las telecomunicaciones. El proceso estuvo en todo momento marcado por los personales estilos de hacer política de Menem y la Ing. Alzogaray, por ello y pese a las pujas interburocráticas que ponían el acento desde los Ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos²⁶ sobre los errores y anomalías, Alzogaray supo muy bien hacerse respaldar por el presidente.

De esta forma el proceso tomó una estrategia casi inversa al modelo más exitoso –el británico– de reforma de las telecomunicaciones, así la secuencia (Gráfico N° 5) comenzó con la privatización, luego por la reestructuración de mercado y por último se abrió a la competencia.

Gráfico N° 5

Secuencia del modelo Argentino de cambios en el mercado de las telecomunicaciones



Previa a la privatización se optó por la división geográfica del mercado en dos áreas, la Norte y la Sur respectivamente con una porción en el Área Múltiple Buenos Aires (AMBA) segmento del mercado nacional más rentable. La constitución de una empresa para la prestación de servicios internacionales y otra para prestar otros servicios (transmisión de datos nacional, télex nacional y radiomóvil marítimo) que serían prestados en condiciones de competencia.

En cada área geográfica luego de la privatización, el servicio básico telefónico²⁷ sería prestado por un consorcio de empresa²⁸, licenciataria del servicio básico (LSB), en condiciones de exclusividad, con reserva de mercado, y rentabilidad asegurada jurídica o económicamente. A estos dos operadores debería sumarse a operadores independientes (cooperativas telefónicas) instalados en pequeñas áreas poco rentables económicamente.

Por su parte las empresas de telecomunicaciones internacionales y de servicios en competencia estarían conformadas en partes iguales por ambas licenciatarias del servicio básico. La empresa de comunicaciones internacionales tendría exclusividad en tal segmento mientras durara la exclusividad para la licenciataria del servicio básico.

El resto de los servicios²⁹ se podría brindar en competencia.

Luego de varias idas y venidas sobre el precio, la forma de pago y otras cuestiones menores, y bajo presiones cruzadas de las cancillerías y respectivas embajadas de los respectivos países de los oferentes, se produjo la transferencia de la empresa del área sur al consorcio liderado por la española Telefónica, y del área norte al consorcio italo-francés STet-Telecom.

Finalmente el proceso también adoleció de defectos en el proceso regulatorio, como vemos en la Gráfico N° 6 se invirtió el orden lógico del proceso, ante la premura privatizadora se

²⁵ La Ing. Alzogaray además de por ser miembro de un aliado estratégico (el liberalismo político en la figura de la UCD) fue elegida para el cargo por su conocido perfil gerencial dentro de la comunidad de negocios, sus contactos a nivel local e internacional, y además como un gesto al fundador del partido aliado y padre, Ing. Álvaro Alzogaray principal impulsor de las privatizaciones en Argentina.

²⁶ En realidad las disputas eran más por porciones de poder que reclamaba el Justicialismo, respecto de los aliados liberales de Menem.

²⁷ Por servicio básico telefónico se entiende "...la provisión de enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red telefónica pública o que están conectados a dicha red y la provisión por estos medios de los servicios de telefonía urbana, interurbana e internacional de voz viva." Decr. 62/90, Cáp. VIII, Pto. 8.1

²⁸ Los consorcios estarían dirigidos por empresas telefónicas de reconocida experiencia, y ellas se harían cargo de la gestión de las empresas. De todos los iniciales interesados quedaron al momento de la privatización tres consorcios, uno liderado por Telefónica de España, otro por la norteamericana Bell Atlantic y un tercero liderado por la italiana Stet y la francesa France cable et radio controlada de France Telecom.

²⁹ Por resto de los servicios entendemos, todos aquellos que si bien no se prestaban podría llegar a prestarse dado la evolución tecnológica – productiva de la industria de telecomunicaciones, confr. Decr. 62/90, Cáp. VIII, Pto. 8.5. El caso más evidente son los servicios del sistema de comunicaciones personales (PCS)

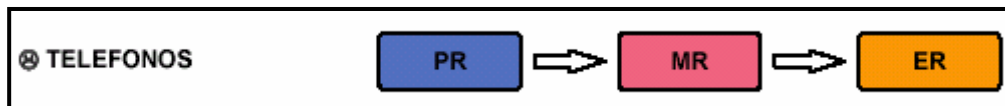
Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

opto por una secuencia que tampoco adoptaba las óptimos regulatorios básicos , de esta forma se opto por seguir una dinámica que en primer lugar decidió la privatización, luego fijó el marco regulatorio y por último estableció el ente regulador, casi sobre el filo de la efectivización de la privatización por medio de la firma de contratos y transferencia de las empresas.

Gráfico N° 6

Secuencia del proceso regulatorio de las telecomunicaciones



Por su parte el ente regulador la Comisión Nacional de Telecomunicaciones(CNT), hoy Comisión Nacional de Comunicaciones(CNC), fue uno de los organismos de regulación y control mas dependientes del poder político³⁰, el que autorizo entre otras medidas el rebalanceo telefónico, la prorroga de contratos, la desregulación y liberalización tal como fueron hechas, en síntesis el ente regulador fue un aliado mas del proceso concentrador que un defensor de los derechos de los usuarios y de la competencia en el sector.

De Monopolios, Duopolios y Oligopolios: De la regulación inicial a la desregulación

Producida la privatización la regulación inicial fue marcada por los pliegos licitatorios de la privatización y las normas que de él se derivaron (contratos de transferencia y sus decretos aprobatorios).

El mercado quedo configurado por tipo de servicio de la siguiente manera:

- La **telefonía básica urbana e interurbana**: el país fue dividido en dos regiones quedando a cargo respectivamente una empresa –licenciatarias de Servicio Básico (LSB)– la Región Norte a Telecom Argentina S.A. (Telecom) y Región Sur a Telefónica de Argentina S.A. (Telefónica) en régimen de exclusividad por 7 años con opción a tres mas según el cumplimiento de metas de inversión y cumplimiento de servicio.
- Los **servicios internacionales** fueron concedidos a una sociedad mixta constituida entre los operadores de ambas regiones, Telecomunicaciones Internacionales de Argentina S.A. (Telintar) tendría exclusividad por idéntico periodo que las LSB
- Para la prestación de **servicios en competencia**³¹ (transmisión de datos, télex y radiomóvil marítimo) también se constituyó una sociedad mixta entre los operadores regionales (LSB) Startel S.A. Para estos servicios que por naturaleza debían prestarse en competencia, los nuevos operadores que fueran adquiriendo licencias a tal fin, sin embargo deberían utilizar los servicios de la empresa de comunicaciones internacionales para el caso de necesitar enlace de tal tipo
- Los **servicios móviles**, en aquel momento telefonía celular solamente, en noviembre 1989 se había otorgado la concesión para operar en el Área Múltiple Buenos Aires (AMBA) a la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles S.A. (Movicom), no habiéndose brindado nunca servicios estatales en tal segmento.

Como vemos en durante la menos los primeros años solo existía competencia en el sector de servicios de los servicios en competencia. En telefonía básica se imponía el monopolio regional, servicios internacionales se prestan por la empresa duopólica y servicios móviles en el AMBA –donde solo existía esa posibilidad – el régimen era igualmente monopólico.

Así la estructura inicial de pocos operadores del servicio fue consolidándose en el tiempo,

³⁰ Es importante marcar aquí que el proceso de reformas de las telecomunicaciones estuvo fuertemente marcado ideológica y prácticamente por las líneas mas de avanzada del liberalismo ucedeísta, desde Maria Julia Alzogaray hasta Germán Kammerath.

³¹ Este tipo de servicio pueden constituir a su vez “servicios de valor agregado”

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

particularmente para el caso en un mercado ampliado de las telecomunicaciones³².

Para analizar es el caso de la telefonía móvil o celular³³, la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles S.A. (Movicom) obtuvo la licencia para operar en el Área Múltiple Buenos Aires (AMBA) y luego fue extendida al Área II de la telefonía móvil. Con posteridad, marzo de 1993, también comenzó prestar servicios en ese área Miniphone, como un rival de Movicom, perteneciendo en partes iguales a las dos licenciatarias del servicio básico telefónico. Hacia fines de ese año, noviembre se otorgaron licencias a la Compañía de Teléfonos del Interior (CTI) para prestar el servicio en las ambas áreas establecidas para la telefonía móvil.

Más adelante – 1996, comenzaron a operar las respectivas subsidiarias de Telecom (Telecom Personal S.A.) y Telefónica (Unifón), inicialmente en sus respectivas áreas.

Por último, el sistema de comunicaciones personales (PCS) fue llamado a concurso en 1997 para otorgar dos licencias en el AMBA y su extensión (Área II). Demorado judicialmente el proceso, finalmente, en junio de 1999, se otorgaron las licencias que correspondieron a los hasta ese momento prestadores de telefonía celular móvil.³⁴

Así el mercado fue concentrándose sobre los operadores existentes, de esta forma el mercado ampliado iba moldeándose sobre las dos licenciatarias de Servicio Básico (LSB) los grupos Telecom y Telefónica, al que se le sumo el Grupo AGEA/Clarín y en menor medida por el grupo Bell South/Movicom

Para concluir el análisis de este periodo una breve reflexión sobre la evolución de precios, la tarifa telefónica siempre estuvo estipulada con márgenes de rentabilidad altos, si bien en el momento previo a la privatización esta estuvo regulada en base al sistema tasa de rentabilidad – que por aquel entonces alcanzaba el 16% – sin embargo luego del boom económico de principios de 1991 y la posterior implementación del plan de convertibilidad se paso a un sistema que si bien aceptaba precios tope (*price cap*) y no apelaba a una tasa de rentabilidad asegurada. Previo paso de varios artilugios legales las tarifas de las empresas privatizadas vinieron a ser la única excepción en el país a la limitación indexatoria³⁵, y pasaron lentamente a ser una de las tarifas más altas del mundo.

Por su parte el rebalanceo tarifario³⁶, y tal como se lo aplico en nuestro país, significo una transferencia de recursos de un sector menos rentable al más rentable haciendo que de esta forma las tarifas de los servicios más apetecibles – los del descreme del mercado – fueran funcionales a las operadores con posiciones dominantes en detrimento de los nuevos y competitivos entrantes ante la desregulación, la mayor competencia y liberalización.

Todos estos datos siguen relevando otro hecho notable entre las telefónicas en particular y las privatizadas en general, el hecho de que vía regulación de precios por distintos medios siempre desde la transferencia del Estado al sector privado, las firmas han obtenido ganancias “*records*” o extraordinarias y han estado en poder económico-financiero de, por distintos caminos, obstaculizar la competencia y consolidar sus posiciones.

³² Por mercado ampliado de las telecomunicaciones entendemos aquel “... compuesto por un conjunto de actividades que incluye el transporte de voz, señales, imágenes visuales y otros sonidos, por medios de distinto tipo de infraestructura (fundamentalmente redes de cable, sistemas radioeléctricos y satelitales). (Schorr, Martín (2001)). Si bien se habla de un mercado ampliado, el autor por los perfiles tecno-productivos del sector refiere principalmente la telefonía básica.

³³ Que es un sustituto “próximo” de la telefonía básica no un sustituto directo, como veremos más adelante. El sustituto próximo no tiene nivel de competitividad por lo general en precios.

³⁴ Como señala en su artículo Schorr (Schorr, Martín (2001) el proceso de concentración y oligopolización del mercado de las telecomunicaciones vio fusionarse y actuar interactivamente a las LSB y a sus satélites controlados o vinculados en los servicios de telefonía celular móvil.

³⁵ No solo se daba la elusión legal de la ley de convertibilidad, sino que además tal evasión se hacía sobre tarifas expresadas en dólares y sobre un índice de precios de los Estados Unidos.

³⁶ Como señaláramos antes el rebalanceo es un importante instrumento en materia de regulación de precios, ya que al revelar la estructura relativa a costos versus precios y hacerlo más transparente potencia un mercado más competitivo, el caso argentino tuvo en realidad un efecto adverso en este sentido

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

Desregulación y Liberalización: apertura del mercado?

La desregulación sobrevino a los siete años de exclusividad originaria, mas los dos de prórroga³⁷ en noviembre de 1998, por medio de dos decretos ómnibus, el 264 y el 266, que regularon diversos aspectos del proceso desregulación entendido como apertura de mercado dado los considerandos de ambas normas. Por su parte quedaria para mas adelante la desregulación total del mercado – libre mercado? – haciéndolo coincidir con el plazo dispuesto en las lista de concesiones de telecomunicaciones básicas presentadas ante la O.M.C. y el MERCOSUR.

El mercado con todos estos cambios quedo estructurado con la totalidad de los servicios prestados en el país en régimen competitivo, sin embargo cabe preguntarse cuán competitivo era dicho régimen al menos en sectores claves como la telefonía básica? La respuesta la encontramos de un minucioso análisis del Art. 5 del Decr. 264/98, allí encontramos tan solo la apertura de los monopolios regionales a licenciatarios del Servicio Básico (LSB) en las respectivas zonas restringidas y la posibilidad de que ante avances tecnológicos nuevos operadores pudieran entrar. Así el mercado tal la tendencia internacional sigue concentrándose y limitando la “real” entrada de nuevos competidores ya que en los hechos el periodo que debiera haber sido el de mayor cantidad de licencias otorgadas de hecho fueron escasas³⁸

El mismo decreto establece que un primer reglamento general de interconexión conformando la estructura básica de acuerdos de interconexión, dejando como principio rector la libertad de contratación entre las firmas y como excepción la regulación por las disposiciones del Reglamento General en aquellos casos en que es imposible el acuerdo de partes. Como vemos deja nuevamente abierto a la simple potencialidad de que ante la falta de acuerdo de parte sea la regulación la que induzca un comportamiento pro competitivo, ya que no apunta a que los acuerdos competitivos sean beneficiosos para las empresas y estas puedan transferir a las tarifas de los usuarios tales beneficios, principal consecuencia de un mercado competitivo.

En el caso de la telefonía pública³⁹, se estableció que de inmediato a la publicación, el aprovechamiento de los teléfonos públicos se efectuara en régimen de abierta y plena competencia de acuerdo con lo estipulado por el Reglamento General de Telefonía Pública, habiendo varias empresas de telecomunicaciones que operan desde entonces. Siendo uno de los pocos segmentos en donde realmente existe competencia plena.

Para concluir esta sección trataremos los puntos referentes a la liberalización del mercado, aquí hay que distinguir el **plan de liberalización** que está establecido en el decreto 264/98 “Plan Nacional de liberalización” y el posterior decreto 764/00 “Desregulación de los servicios” de la **política de liberalización** que fue sistemáticamente aplicada desde las mismísimas reformas de los pliego licitatorios de la ex ENTel, pasando por el rebalanceo telefónico de 1997, el plan de liberalización- con las disposiciones de concesión de licencias para el servicio básico y otros nuevos (Vg. PCS), como así también los lineamientos de la política de competencia una vez finalizado el período de exclusividad.

Como hemos venido analizando, si bien el **plan** establece detalladamente instrumento de política regulatoria en pos de algún grado de competencia, la **política** estuvo caracterizada fuertemente por la concentración de capital el establecimiento de medidas restrictivas de la competencia y un marcado desarrollo regulatorio que tendía mas que a la competencia a la

³⁷ Recordemos que si bien los pliegos de licitación y los contratos establecían un plazo de 3 años para la prórroga, ésta estaba condicionada a ciertas metas de inversión y calidad del servicio.

³⁸ Según información de la CNC desde la entrada en vigencia de los decretos 264 y 266 del 98 “Plan nacional de liberalización de las telecomunicaciones” hasta el 764 del 2000 de plena desregulación solo se otorgaron 750 licencias, que comparados con el período de exclusividad 1990 – 1998 se otorgaron 1675 y en el período posterior, incluida la etapa de default y la crisis económica del 2001, otorgo 581 licencia a principios de diciembre de 2002.

³⁹ Se entiende por tal el acceso a los servicios de una red pública de telecomunicaciones que se presta al público en general por medio de la instalación, operación y explotación de aparatos telefónicos de uso público.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

consolidación de un oligopolio.

En particular vamos a analizar la licitación de los servicios PCS⁴⁰ que fueron tomados como uno de los principales instrumentos de una política pro competencia, sino “el” principal. Los intentos de introducir por esta vía competencia datan de 1995 y posteriormente de 1997 en ambas oportunidades la LSB se ocuparon de judicializar el proceso licitatorio estableciendo por la vía tribunalaria a través de apelaciones a los llamados a concurso, el objetivo final de las LSB era presionar al gobierno para mantener y consolidar sus posiciones dominantes y eventualmente las alternativas o sustitutivas al servicio básico en las áreas que no eran exclusivas de cada uno de ellos o de sus satélites de servicio celular. Así luego de los “aprietes” de los conglomerados las principales empresas existentes en el mercado en el primer semestre de 1999 fueron finalmente licitadas por áreas (AMBA, Norte y Sur) la provisión de este tipo de servicios consolidando las posiciones dominantes de Telecom y Telefónica, por sus satélites, permitiendo por las licencias que se les otorgaron pasar a ser operadores nacionales a CTI Móvil y Movicom, en suma concentrando el poder del mercado en las firmas que operaban antes de la apertura definitiva a la competencia y a la supuesta – dada la dimensión discursiva de los fundamentos normativos del plan de liberalización (Decr. 264/98) y de la desregulación de los servicios (Decr. 764/00)

De hecho todas las líneas que sigamos⁴¹ nos darán como resultado la misma conclusión la concentración, la obtención en conjunto de ganancias extraordinarias y limitar los caminos a la competencia.

3. Comercio de servicios de telecomunicaciones:

Compromisos internacionales de Argentina y mercado de las telecomunicaciones

Uno de los resultados de la Ronda Uruguay fue la regulación de operaciones internacionales de servicios, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (G.A.T.S., denominado así de aquí en adelante) fue un marco para comenzar un proceso de liberalización internacional mediante compromisos – obligaciones en términos de derecho internacional – sobre la base de aplicar los principios rectores del comercio internacional (los principios GATT) si bien con las peculiaridades del sector servicios en general y de cada subsector en particular⁴². El G.A.T.S. fue el uno de los puntapiés iniciales de la regulación internacional de los servicios⁴³, a partir de él como marco multilateral se estructuraron todos los acuerdos regionales que sobre la materia se han celebrado, particularmente para Argentina el acuerdo de servicios MERCOSUR, siendo los compromisos ante G.A.T.S./O.M.C. el piso de los compromisos liberalizadores regionales⁴⁴.

A su vez dentro de G.A.T.S. se optó por clasificar los servicios según patrones más o menos estándares por sectores y subsectores, una de las áreas dentro del sector de las comunicaciones es el específico de las telecomunicaciones, allí a su vez se desglosaron 14 subsectores (a. a n.) y además una categoría residual (o.).

⁴⁰ Los servicios PCS son aquellos que tienen la ductilidad de poder operar como telefonía fija cuanto móvil (de manera opcional) y a precios competitivos con la telefonía básica. Por esta última característica se dice que los servicios PCS son un sustituto directo de la telefonía básica.

⁴¹ Sea por régimen de precios, reglamentación de interconexión, identificación de usuarios entre otros la respuesta será la misma siempre se tendió a concentrar el mercado y a conformarlo desde la política oficial oligopólicamente. Un renglón especial merece la obligación de universalidad – servicio universal o acceso universal – que hasta el presente no está definida con claridad y los reglamentos que han existido desde 1997 hasta el presente han adolecido de errores sino de horrores regulatorios y durante el año 2002 se realizaron consultas con actores de la sociedad civil (conglomerados corporativos, cooperativas, sindicatos, municipios y en general todo otro interesado) a los fines de establecer un Nuevo Reglamento que se lo más adecuado y equilibrado a las necesidades de la sociedad.

⁴² Nos referimos puntualmente que para la comercialización internacional de servicios no hay medidas restrictivas a la entrada en frontera (no hay aranceles), el instrumento restrictivo de este tipo de comercio es la “regulación”, que mediante licencias, permisos, convalidación de títulos o certificación de aptitudes y otras medidas de igual naturaleza restringen la libre circulación de prestadores de servicios.

⁴³ El otro es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, más conocido como NAFTA, por sus siglas en inglés)

⁴⁴ Recordemos que el sistema O.M.C. como los regímenes que lo conforman están conformados en la actualidad por más de 150 países y que en la actualidad hay una veintena de países tratando de ingresar como miembros

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

Antea falta de acuerdo al finalizar las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre todos los sectores de sector telecomunicaciones estas se dividieron en dos grandes rubros en primer termino las **telecomunicaciones básicas** los subsectores de **a. a g.** comprendido en tales los Servicios de teléfono, de transmisión de datos con conmutación de paquetes o con conmutación de circuitos, télex, telégrafo, facsímil y de circuitos privados arrendados además de algunos servicios móviles incluidos en otros que proporcionan la transmisión en tiempo real de información facilitada por el cliente. Por su parte de **h a n** y los incluidos en "otros", no suministrados en tiempo real o que transforman la forma y el contenido de la información del cliente fueron calificados de **telecomunicaciones de valor agregado** y sus modalidades específicas son los servicios de Correo electrónico, Correo vocal, Extracción de información en línea y de bases de datos, de intercambio electrónico de datos (IED), de facsímil ampliados/de valor añadido, Conversión de códigos y protocolos, Procesamiento de datos y/o información en línea.⁴⁵

Concluida la Ronda Uruguay del GATT solo se acordaron compromisos para telecomunicaciones de valor agregado, no así las telecomunicaciones básicas quedando por Decisión Ministerial de las Partes Contratantes del G.A.T.S. supeditadas hasta 1997 y que en uno de los anexos G.A.T.S. sobre las negociaciones de telecomunicaciones básicas asume como una negociación inacabada postergando para tales rubros la aplicabilidad del acuerdo hasta la finalización de esta ronda *plus* de negociaciones o de no tener éxito las mismas del Informe Final del Grupo de Negociación sobre telecomunicaciones básicas – o informe de cierre⁴⁶.

El G.A.T.S. es el marco jurídico que regula el Comercio y/o las Transacciones internacionales de servicios, por tales y los fines de las ofertas el mismo entiende que existen cuatro formas características de prestación internacional de servicios, estos son:

- **comercio transfronterizo – modo 1** (generalmente, relacionado a algún bien en el que está incorporado, v.g.: software, informe de consultoría),
- **movimiento del consumidor de servicios – modo 2** (v.g.: turismo, servicios de salud en algunos casos),
- **presencia comercial– modo 3** (inversión en relación a transacciones de servicios) (v.g.: **telecomunicaciones**, servicios financieros),
- **movimiento de personas físicas– modo 4** en relación con el productor de servicios (v.g.: servicios profesionales prestado en un país distinto del de la residencia habitual del prestador)

Si bien la definición es de carácter estipulativo y meramente operativo, podríamos simplificarla diciendo que el comercio de servicios esta caracterizado en primer término por **actividades transfronterizas** de servicios lo cual se configuraría dentro de la idea clásica del comercio internacional –con las peculiaridades propias del sector– y en una segunda forma por la **presencia comercial** caracterizada como aquella prestación de servicios por un productor de un país que para poder ejercer la actividad respectiva, debe establecerse en forma permanente en un país distinto de su origen, esta ultima es por su naturaleza un tipo de Inversión.

El acuerdo puede resumirse en base a tres elementos:

A) Las **disposiciones G.A.T.S.**, que a su vez contienen:

- a) Normas con **obligaciones generales** (**Cláusula de Nación Mas Favorecida** - CNMF; principio de Transparencia)
- b) Normas con **obligaciones específicas** (**Trato Nacional, Acceso a los Mercados**), que configuran el núcleo del proceso de liberalización y están

⁴⁵ Para una comprensión mas cabal de que incluye cada uno de estos grandes conglomerados, puede verse el documento **MTN.GNS/W/120** elaborado por la secretaría del GATT durante la Ronda Uruguay en donde se hacen coincidir y/o se excluyen sectores y subsectores con Clasificación Provisional Central de Productos de las Naciones Unidas, Documentos Estadísticos, serie M, N° 77, de 1991 que es machismo mas detalladas.

⁴⁶ Este informe tiene en los caso de proceder a la finalización si acuerdo de una ronda de negociación a plantear al menos el congelamiento (mantener al menos el *status quo*) de las situaciones de mercado actuales – al momento del congelamiento.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

contenidas en las obligaciones o compromisos asumidos por cada Estado

c) **Anexos**, que forman parte del Acuerdo General a tenor de lo dispuesto en el Art. XXIX.

B) Listas Nacionales de compromisos de obligaciones específicas de liberalización.

Núcleo central del proceso de liberalización internacional y obligaciones jurídico – internacionales por las que están obligados los Estados.

Dentro de las disposiciones del G.A.T.S. en primer término nos referiremos a las **OBLIGACIONES GENERALES** y las **EXEPCIONES** respectivas en su caso.

Éstas están materializadas de manera principal y mas general en la obligación constituida por la "**Cláusula de la Nación más Favorecida**" (Art. II) , entendida como "**toda medida que sea concedida a una parte será AUTOMÁTICA E INCONDICIONALMENTE otorgará un trato no menos favorable a toda otra parte**", Es ésta obligación la base de todo régimen de comercio internacional moderno y tiene la ventaja de estar multilateralizada en el seno de la institución.

La obligación tiene un carácter amplio, en el sentido de ser la mas inclusiva en este área, no obstante puede ser eximida de su cumplimiento ante cierto tipo de circunstancias, que constituyen excepciones al principio, y que deben ser listadas expresamente de manera conjunta con las Listas Nacionales de concesiones o de liberalización

Las excepciones están en relación a diversos supuestos, que a los fines de ser sintéticos sistematizaremos de la siguiente forma:

a) **Integración Económica**⁴⁷: (Art. V y V bis), configura un ya clásico caso de excepción, tal la formulación del acuerdo, no se hace distingo entre diferentes tipos de agrupación de integración - recordemos que el GATT de 1947, hace referencia sólo a zonas de libre comercio y uniones aduaneras - quedando toda la gama de estas asociaciones de integración amparadas en el mismo. Así debe reunir como requisito para ser posible encuadrarse en ella que tales acuerdos tengan una cobertura sectorial sustancial, y que establezcan en lo esencial, la ausencia y/o eliminación de toda medida que sea discriminatoria. Por ultimo cabe referir que el segundo de los artículos refiere a casos de integración de mercados de trabajo, siendo en el esta situación una forma de regulación de un modo particular de suministro (el presencia de personas físicas).

b) **Excepciones Generales** (Waivers⁴⁸): (Art. XIV), comprende otra de las extensiones de los principios GATT al área de los servicios, comprenden las clásicas relativas a:

*Moral y Orden publico,

*Vida y Salud de las Personas,

* Aquellas que son relativas a las necesarias para cumplir leyes y reglamentos que no sean incompatibles con el acuerdo, siendo de un carácter tan general que todas las especificaciones quedan en ellas incluidas.

c) **Medidas de Salvaguardias Urgentes**: (Art.X), solamente el acuerdo prevé la posibilidad de aplicación, dejando para una negociación posterior cuales son sus requisitos. La regulación creemos que es bastante deficiente, y las negociaciones respecto de los requisitos tendrían que haber al menos comenzado, pero que aún no ha sucedido.

d) **Restricciones para proteger la Balanza de pagos**: (Art. XII), son aquellas que pueden aplicar los Estados partes, cuando ante dificultades financieras externas, o de balanza de pagos, faculta a los mismos a excluir la aplicación de la cláusula de la nación mas favorecida, en relación tanto al suministro de servicios como a los pagos y transferencias (Art. XI).

⁴⁷ Dentro de esta excepción a la Cláusula de la Nación mas Favorecida Multilateral, se inscribe por ejemplo el protocolo MERCOSUR de servicios como sus rondas liberalizadoras.

⁴⁸Un Waiver es una excepción que s dada en forma particular a cada Estado, y que tiene la particularidad de tener que ser aprobada en el órgano respectivo - Consejo de Servicios- y revisada periódicamente.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

e) **Excepciones relativas a la seguridad:** (Art. XIV bis), en relación a cualquier medida que pudiera ocasionar algún tipo de menoscabo a los intereses esenciales a la seguridad.

La segunda obligación de carácter general es la de **Transparencia** (Art. III), esta se refiere a la posibilidad de las demás partes contratantes del G.A.T.S. de conocer todas las medidas que afecten a las obligaciones asumidas en el presente acuerdo, además obliga a la pronta publicidad de dichas medidas, salvo caso de emergencia. Así también todas estas medidas deben ser notificadas al órgano institucional que es responsable de administrar el acuerdo. Esto no tiene que ser tomado en forma absoluta, siendo los casos de confidencialidad de la información una excepción a esta.

Cabe hacer mención de otras obligaciones generales:

a) **Participación creciente de los países en desarrollo:** (Art. IV), en tanto se reconoce que, el mercado de los servicios esta dominado por las empresas transnacionales de los principales países desarrollados. En este sentido se genera la obligaciones de facilitar el desarrollo de exportaciones por parte de los países desarrollados, y de conocer y mejorar su sector de servicios.

b) **Reglamentación Nacional:**(Art. VI), plantea la necesidad de adecuar la regulaciones internas de los Estados partes, siempre teniendo en cuenta la autonomía de éstos, en aquellos sectores que hayan contraído compromisos específicos, a las disposiciones del Acuerdo.

c) **Exclusiones:** caracterizadas por cierto tipo de relaciones varias, así hay previsiones respecto de monopolios y proveedores exclusivos de servicios (Art. VIII), Practicas Comerciales (Art. IX), Contratación Publica (Art. XIII), y Subvenciones (Art. XV), todas estas normas refieren de diversas maneras la necesidad de proteger la competencia en el sector.

d) **Liberalización Progresiva:** corresponde a la sección IV (Arts. XIX a XXI), y establece el mecanismo para proceder a incrementar los compromisos iniciales en el sector, generando un conjunto de normas que son la base de la vida institucional del régimen de comercio de servicios, ya que establece la necesidad de proseguir las negociaciones al amparo de la creada Organización Mundial del Comercio.

Los **COMPROMISOS ESPECÍFICOS**, son aquellas obligaciones que son de aplicación para aquellos países que han presentado **listas de concesiones** en relación a los mismos, ellas son:

a) **Acceso a los mercados:** (Art. XVI), caracterizado por la posibilidad de acuerdo a los sectores incluidos en las listas de liberalización de permitir que los servicios prestados por extranjeros penetren en su territorio libremente o respetando alguno de las previsiones, si bien a titulo ilustrativo, que siguen:

- * numero de proveedores,
- * valor de activos y/o transacciones,
- * numero total de operaciones o cuantía de producción, entre las mas importantes.

En todo lo no limitado, los estados parte están obligados a otorgar un trato no menos favorable, que el previsto en las listas de compromisos.

b) **Trato Nacional:** (Art. XVII), caracterizado con la obligación de dar un trato no menos favorable a los proveedores extranjeros, que el dado a los nacionales. Con la salvedad de poder limitar este de acuerdo a las listas de compromisos asumidos en los respectivos sectores liberalizados.

c) **Compromisos Adicionales:** (Art. XVIII), reconoce que las partes contratantes

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

podrán negociar este tipo de compromisos, sin aclarar que son. Existen pocos compromisos adicionales entre ellos el mas importante esta incluido en las listas del Cuarto protocolo al G.A.T.S. sobre telecomunicaciones básicas conocido como “*Reference Paper*”

Los Anexos: constituyen ampliaciones en determinado tipo de sectores o de disposiciones específicas a los efectos de continuar las negociaciones y regular de manera específica algunas obligaciones – política regulatoria?, los mismos tratan sobre: * Exenciones de las Obligaciones del Artículo II, * Movimiento de personas físicas proveedoras de servicios, * Servicios de Transporte Aéreo, * Servicios Financieros (dos anexos), * Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo, * Telecomunicaciones, * Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas. Ya el anexo sobre telecomunicaciones incluye dentro de sus provisiones elementos de política regulatoria.

Las Listas Nacionales de Liberalización: corresponde a los compromisos de liberalizar los sectores de servicios de cada país en los rubros siempre en referencia a las limitaciones a las obligaciones de a) acceso a los mercados, b) trato nacional y c) compromisos adicionales, estas listas se configuran conforme un lenguaje común para cada uno de los modos de prestación de servicios, tanto de manera Horizontal⁴⁹, cuanto sectorial⁵⁰ de la siguiente manera:

- **NINGUNA**, hay compromiso pleno de liberalización sin restricción alguna
- **LIMITADO POR...**, en este caso puede optarse por la formula del “**congelamiento**”⁵¹ (*standstill*) cuando no se modifica la medida de política (regulatoria) vigente o “**desmantelamiento**” (*ratcheting*) implica la negación a eliminar determinadas medidas domésticas, pero si modificar o ceder algún grado o margen de maniobra.
- **SIN CONSOLIDAR**, aquí el Estado tiene en la posibilidad de aplicar o mantener medidas restrictivas de cualquiera de las obligaciones, siempre que haya hecho alguna concesión en los modos de suministros posibles
- **SIN CONSOLIDAR***, en este caso no es posible hacer concesiones en dicho modo de suministro.

Modelo de lista de concesiones del G.A.T.S

	Modo de suministro	Condición de acceso a los mercados	Condiciones al Trato Nacional	Compromisos Adicionales
Compromisos Horizontales o Sectoriales	Suministro Transfronterizo	Ninguna	Ninguna	
	Consumo en el extranjero	Ninguna	Ninguna	
	Presencia Comercial	Se exige inscripción en registro especial	Restricción a la compra de bienes inmobiliarios	
	Presencia de Personas Físicas	Solo para transferencia entre empresas	Sin consolidar, a excepción de lo indicado en lo referente a acceso a los mercados	

(Elaborado en base a López Escudero, M (1996) y Focus / GATT N° 100)

Por ultimo cabria referir a las disposiciones institucionales , tenemos que considerar las obligaciones de tipo concurrente con las del Entendimiento sobre la Solución de Controversias y con el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, refiéranse los Art. XXII y XXIII a las consultas, y solución de diferencias, son relevantes estas disposiciones que si

⁴⁹ Implica comprometerse en todos y cada uno los sectores específicos

⁵⁰ Aquí la división es sectorial hasta un tercer nivel

⁵¹ Esta medida se la conocía en la jerga GATT como “*grandfather clause*” o cláusula del abuelo, en mucha ocasiones provoco serias distorsiones en los mercados de bienes.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

bien son exiguas deben complementarse con la asumidas en el Entendimiento sobre la Solución de Controversias ya que el Acta Final de la Ronda Uruguay fue estipulado como un acuerdo único (*Single Undertaking*) en consecuencia y como ya se ha visto el acuerdo es exigible plenamente y ejecutable ante el Organismo de solución de controversias. Asimismo dentro del cumplimiento de las obligaciones, el Art. XXIV define que el Consejo de Comercio de Servicios, como el encargado de **ADMINISTRAR** al régimen creado por este Acuerdo General.

Las telecomunicaciones como sector específico estuvieron cubiertas inicialmente en los subsectores de las telecomunicaciones de valor agregado, siendo estos de una especificidad tal que pocos operadores o aquellos muy especializados pueden estar en condiciones de prestar tales servicios. Nuestro país ya en la Ronda Uruguay había concedido en materia de telecomunicaciones una liberalización plena en todas las subcategorías bajo la expresión “NINGUNA” en la jerga, lo que implicó un fuerte compromiso para un país relativamente limitado en sus exportaciones de servicios, puntualmente de telecomunicaciones y más específicamente de las telecomunicaciones de valor agregado, donde hace falta recurso estratégicos de tecnologías de información y comunicación que no son accesibles en el país. Tampoco se privilegia la posibilidad de crear tal tipo de servicios – protegidos - para su posterior exportación.

Con posterioridad en 1997 se llegó a un completaron las lista de compromisos en el área de las telecomunicaciones básicas que es uno de los logros post Ronda Uruguay más importantes ya que materializó un esfuerzo plus en materia de compromisos liberalizadores al incluir en la lista de compromisos en la columna de compromisos adicionales el ya referido “*Reference Paper*” o Documento de Referencia en el cual y a solicitud de los grandes países exportadores de telecomunicaciones se incluyeron pautas o estándares mínimos de regulación del mercado⁵².

El protocolo que es un breve texto haciendo referencias a la complementariedad del mismo al G.A.T.S. incluye las listas de concesiones de cada Estado miembro en materia de telecomunicaciones básicas. Aquí Argentina optó por liberalización plena⁵³, o sea ninguna limitación a las obligaciones específicas, pero en virtud de las limitaciones propias de su política doméstica con respecto a la telefonía las diferenciamos en el tiempo al 8 de Noviembre de 2000, fecha que según el pliego de licitación de las LSB en nuestro país era el máximo posible para el periodo de exclusividad. Cabe hacer una aclaración, hablamos que se liberalizó plena y totalmente el sector de las telecomunicaciones tanto básicas, como de valor agregado sin embargo si vemos el cuadro N° 1 con los compromisos argentinos en el sector vemos que en el subsector e. servicios de telégrafos no se ha hecho compromiso alguno, ello se debe que atento a la legislación vigente en el país la cual es antiquísima⁵⁴, tales servicios no corresponden al rubro telecomunicaciones sino correo, no siendo procedente liberalizarlos en este sector.

Cuadro N° 1

Síntesis de los compromisos en el sector de las telecomunicaciones al G.A.T.S. (por subsectores)

	a.	b.	c.	d.	e.	f.	g.	h.	i.	j.	k.	l.	m.	n.	01.	02.	03.
Argentina	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Clave:

- a. Servicios de teléfono
- b. Servicios de transmisión de datos con conmutación de paquetes
- c. Servicios de transmisión de datos con conmutación de circuitos
- d. Servicios de télex
- e. Servicios de telégrafo

⁵² La opción liberalizadora del instrumento regulatorio como compromiso adicional, fue luego usado – en vista del éxito en telecomunicaciones – en el sector de transporte marítimo

⁵³ Este protocolo adicional al G.A.T.S. fue aprobado por el Congreso de la Nación mediante Ley N° 25.000

⁵⁴ Nos referimos por ejemplo a la propia ley de telecomunicaciones N° 19.798, dictada durante el “Proceso de Reorganización Nacional” y que lejos está de poder regular los cambios de los perfiles tecno-productivos de las telecomunicaciones del siglo XXI.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

- f. Servicios de facsímil
- g. Servicios de circuitos privados arrendados
- h. Correo electrónico
- i. Correo vocal
- j. Extracción de información en línea y de bases de datos
- k. Servicios de intercambio electrónico de datos (IED)
- l. Servicios de facsímil ampliados/de valor añadido
- m. Conversión de códigos y protocolos
- n. Procesamiento de datos y/o información en línea
- 01. Servicio móvil basado en tierra
- 02. Servicio móvil basado en satélite
- 03. Otros, otros

Fuente: en base a datos O.M.C. (1998)

Brevemente nos referimos a el “*Reference Paper*” o Documento de Referencia ya que es el aporte mas original desde la propia creación del G.A.T.S., ya hemos referido a que, la naturaleza de la internacionalización comercio de servicios es de tipo regulatorio (véase nota 41), por ello este compromiso adicional que los países, incluido Argentina, agregaron a sus listas de concesiones es un instrumento tendiente a armonizar, en el marco del Art. VI (Reglamentación Nacional – ya referido) los estándares regulatorios en materia de telecomunicaciones siendo esta tal vez la única forma que países altamente competitivos, abiertos y con economías dinámicas accedan a acordar con países en desarrollo o economías mas pequeñas eliminación de restricciones o limitaciones al acceso al mercado para determinados servicios de estos últimos⁵⁵.

El documento apunta a marcar como objetivo central la necesidad de “**transparencia**” y “**no discriminación**” para la existencia de un mercado competitivo, puntualmente trata temas relativos a salvaguarda de la competencia en donde principalmente dirige sus recomendaciones de política a que los Estados eviten o traten de evitar aquellas prácticas anticompetitivas que los operadores dominantes empleen o pudieran emplear. Otro tópico es la interconexión allí el estándar tiene varias consideraciones primero la obligación de interconexión por compromisos específicos, que tal enlace debe asegurarse en cualquier punto técnicamente viable⁵⁶, se solicita transparentar los acuerdos de interconexión, y que en caso de conflicto exista un procedimiento de solución de diferencias al que se pueda instar en cualquier momento y que el mismo sea razonablemente rápido.

Sigue el documento con cuatro cuestiones que si bien no están tratadas extensamente, las recomendación – obligatorias como compromiso adicional al Protocolo, sobre servicios universal, transparencia en los criterios de concesión de licencias, independencia del ente regulador y asignación de recursos escasos. En cada uno de ellos las breves referencias que hace no solo no fueron cumplidas, sino que evidentemente en varios de los casos fueron empujadas políticas en sentido contrario al documento.

La conclusión es que en Argentina no solo se esta en falta con los usuarios del servicios telefónico, sino que se están incumpliendo obligaciones internacionales del Estado ante socios comerciales tanto regional, como multilateralmente. Este incumplimiento no es menor si tomamos en cuenta que de las pocas causas en materia de prestación internacional de servicios sometidas al Órgano de Solución de Controversias de O.M.C. una de las mas importantes ha sido la iniciada por Estados Unidos de América, a iniciativa de la firma AT&T de ese origen, en contra de los Estados Unidos Mexicanos por la restricción de acceso al mercado de las telecomunicaciones luego de la privatización de Telmex. Sin entrar en especulaciones o escenarios futuristas el mundo que cada vez está mas segmentado en lo comercial y con intereses disímiles entre los distintos sectores del comercio exterior de los países, nos hacen pensar que estamos a las puertas de eventuales reclamos ante incumplimientos de este tipo. Honrar las obligaciones internacionales del país en la materia harán que a su vez de evitar reclamos comerciales y posibles retaliaciones cruzadas – no compra de soja por restricciones en telecomunicaciones -le mercado doméstico realmente inicie un camino de competencia.

Conclusiones

Pasada la década de los noventa y su lógica exclusivamente centrada en el discurso del mercado como “la” panacea⁵⁷, el proceso de transformación del mercado de las

⁵⁵ Fue esa exactamente la posición asumida por Estados Unidos como “*Global Trader*” de las telecomunicaciones, al igual que como ya refiriéramos con respecto ala negociación de transporte marítimo que siguió el mismo camino de estándares regulatorios o “*Reference Paper*”

⁵⁶ Esto nos lleva a un problema técnico conocido como desagregación del bucle , y mas puntualmente de la desagregación del bucle local, caracterizado comparativamente como un sector cuasi monopolístico

⁵⁷ Siguiendo, si bien no puntualmente, los lineamientos del “Consenso de Washington”. Para un análisis de las políticas orientadas por esta “idea fuerza” y sus proyecciones tanto en su versión de los 90 como en la remozada para el nuevo milenio puede verse el tema central de la Revista Finanzas y Desarrollo de Septiembre de 2003.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

telecomunicaciones ha dejado una serie de enseñanzas sobre las políticas económicas y particularmente sobre los procesos de privatización, regulación/desregulación, apertura, competencia y liberalización.

Las “medidas políticas” (*policy*) son instrumentos que pueden ser utilizados en pro o contra las “Políticas” en sí, de esta forma – y siguiendo a Iazzetta O.⁵⁸ – política y técnica son dos dimensiones de los procesos políticos y más específicamente de la política de “modernización”. La dimensión política económica de modernización, debe tener en cuenta objetivos de eficiencia, equidad y cohesión social, en fin ser integral a un proyecto político más amplio; la técnica debe aportar elementos instrumentales a los fines de tal política. Sin embargo la década pasada nos muestra que tomados los “instrumentos” como “Políticas” los resultados distan mucho de adquirir la dimensión integral esta.

En los comienzos del proceso político de transformación vía modernización se tomó a uno de sus instrumentos – **la privatización** – como el adalid que solucionaría todos los males del país, lejos de ello el proceso, en el caso analizado, fue un “estandarte” privatizador, fue además una estrategia política coyuntural de “**shock**” – de confianza respecto del empresariado y el *establishment* – más que un instrumento o una Política seria y a largo plazo.

Por otra parte como “estandarte” y política de **shock** la privatización de las telecomunicaciones se produjo con una serie de errores, sino de intenciones, en la secuencia del proceso tanto visto desde la economía política, como desde la política regulatoria y de control.

Tomada en conjunto y en el largo plazo tal instrumento marcó la línea directriz de toda la Política para el sector, con un proceso que apuntó a concentrar el mercado, hacerlo más restrictivo, y en definitiva limitar la competencia sea de raíz doméstica cuanto internacional.

El **proceso regulatorio/desregulatorio** marca otra tendencia en igual sentido, la consolidación en este caso de los grupos empresarios del mercado ampliado de las telecomunicaciones, encabezado por las licenciatarias del servicio básico (LSB) telefónico los consorcios Telecom y Telefónica, sumando luego a el Grupo AGEA/Clarín (licenciataria de servicios móviles a través CTI) y posteriormente a Bell South/Movicom. De esta forma, se formó un mercado altamente concentrado y oligopólico que en la práctica solo permite competencia entre ellos o entre distintos servicios prestados por ellos, servicio básico *vis a vis* servicio móvil en sus diversas modalidades.

La **apertura** tanto del mercado de servicios, como de bienes necesarios para el servicio, fue más que pobre, Argentina permitió la entrada de algunos operadores extranjeros, pero no de todos, en un grupo privilegiado de operadores que habían entrado o fueron entrando asumieron posiciones dominantes y consolidaron sus posiciones antes que adecuarse a un futuro mercado competitivo. En tanto en bienes recordemos que por compromisos con políticas regionales – MERCOSUR, y más específicamente la política brasileña de promoción de su sector de bienes para TIC's – Argentina no suscribió acuerdo como el Acuerdo de Tecnología de Información (ATI) en O.M.C. que hubiera exigido la apertura del componente físico (*hard*) para la provisión de servicios de telecomunicaciones.⁵⁹

La **desregulación competitiva** y la **liberalización** tanto en noviembre de 1999 como de 2000 respectivamente, tampoco han conseguido el fin declamado solo implementándose medidas parciales que quisieron ser paliativos formal institucionales para evitar posibles reclamos tanto a nivel doméstico cuanto internacional⁶⁰

La política en general y el plan de liberalización en particular versus los compromisos internacionalmente asumidos de liberalización son contradictorios, si bien ambos instrumentos asumen que los mercados perfectamente competitivos no existen y que el “oligopolio... (es) la forma más frecuente, aunque variadamente configurada, en la realidad económica moderna”(Sylos Labini, P. 1961)⁶¹. Los primeros asumen que una regulación que al menos

⁵⁸ Si bien Iazzetta lo circunscribe al análisis de las privatizaciones el análisis puede ser extendido a los cinco instrumentos de política económica mencionados, Cfr. Iazzetta O. (1996).

⁵⁹ Recordemos que tal acuerdo sería hoy relevante, ante la situación cambiaria del país, a los fines de poder mantener la inversión en infraestructura del sector.

⁶⁰ Los decretos 264 y 266 de 1999 en materia de desregulación competitiva, como el 265/99 y el 764/00 de preparación y liberalización del mercado tan solo fueron grandes cáscaras discursiva en pos de un mercado competitivo y liberalizado.

⁶¹ Tal como es citado por Forcinito, Karina (2001:262)

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

potencialmente tienda a la competencia basta para tal fin⁶², los últimos, particularmente el compromiso adicional en materia de telecomunicaciones básicas asumido por la adopción del “*Reference paper*” sobre política regulatoria asume que sin una intervención adecuada regulatoria que incentive la competencia y regule en pro de la misma no se podrá concretar una política cierta y razonable de liberalización competitiva de las telecomunicaciones.

Ante el actual cuadro económico del país, con empresas privatizadas en crisis, defaultedadas y con un atraso en sus compromisos y niveles de inversión importantes, y políticas públicas respecto de las privatizadas orientadas a reestructurar los derechos y obligaciones de las mismas por medio de la renegociación de contratos y licencias, sería dable esperar que el gobierno tome una postura acorde con los compromisos internacionalmente suscriptos y establezca una nueva política regulatoria con normas que desde la sanción de una Nueva Ley General de Telecomunicaciones apunten a incentivar la competencia –mas que dejarlas libradas al mercado– con fuerte compromiso institucional de independencia del Ente regulatorio – la C.N.C., y fuerte empeño en abrir más éste mercado a la competencia para así tener mejores servicios y a mejores precios.

⁶² Tomando el marco de los mercados contestables o disputables de Baumol W. J. (1982) como propio.

Regulación de las Telecomunicaciones

Apertura de Mercado o Consolidación de posiciones dominantes?

Referencias Bibliográficas

- Abeles, Martin (2001), "La privatización de ENTel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica", en Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr (2001a)
- Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr (2001a), El oligopolio telefónico Argentino frente a la liberalización del mercado, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmas Ed. – FLACSO – IDEP
- Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr (2001b), El mascarón de proa del proceso de privatizaciones, introducción a Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr (2001a)
- Ahnlid, Anders, (1996), Comparing Gatt and G.A.T.S.: regime creation under and after hegemony, in Review of International Political Economy, Vol 3, N 1, pp. 65-94.
- Anderson, P. (1994), "Balance del Neoliberalismo: lecciones para la izquierda", El Rodaballo, Año 2, Nro. 3.
- Bastos Tigre, Paulo (1999), "The Political Economy of Latin American Telecommunications: Multilateral Agreements and National Regulatory System", LATN / PIEI, Final Draft.
- Baumol, W.J. (1982), "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", American Economic Review, vol. 72, N° 1, March.
- Duarte, Marisa (2002), Reforma del Estado en la Argentina, El debate Parlamentario de la Ley 23696/89, en Revista Época N° 1, download
- Forcinito, Karina (2001), La política de liberalización del mercado argentino de las telecomunicaciones: ¿introducción de competencia o consolidación de posiciones dominantes? en Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr (2001a)
- Horn, Murray. (1995), The political economy of public administration: institutional choice in the public sector. Cambridge, Cambridge University Press.
- Iazzetta O. (1996), Las Privatizaciones en Brasil y Argentina. una aproximación desde la técnica y la política, Rosario, Homo Sapiens Ed.
- Intven, Hank & McCarthy Tétrault Ed. (2000), Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones, Washington D.C., World Bank Group – infoDev Program. Download del webpage www.infodev.org/projects/314regulationhandbook, en fecha 10/03/2003
- Khambato J. (1998) The flagship role of telecom privatizations, en World Bank (1998)
- Lopez, A. Y Felder, R (1996), Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del Servicio de Gas Natural, Electricidad y Agua Potable. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado . Documento N° 57. Instituto Nacional de Administración Pública,
- López Escudero, Manuel, (1996), El comercio internacional de servicios después de la Ronda Uruguay, Tecnos, Madrid
- Margheritis, Ana (1999), Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones. Buenos Aires, Nuevohacer – GEL
- Nochteff, H. (1999), " La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto ", en Revista Época, Año 1, N°1
- O.M.C. (1998), "Servicios de Telecomunicaciones. Nota de la Secretaría", Consejo de Comercio de Servicios, Doc. (S/C/W/74). Download de la Web page <http://wto.org>
- Oszlak, Oscar , Ruth Felder y Karina Forcinito (2000), La Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina, Documento elaborado por el Area de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA,
- Schorr, Martín (2001), La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia, en Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr (2001a)
- Smith, Peter L. & Gregory Staple (1994), Telecommunications Sector Reform in Asia. Toward a New Pragmatism, World Bank Discussion Papers N° 232, Washington, D.C., The World Bank
- World Bank (1998), Privatization and equity markets, Washington, World Bank-Fleming