

Convergencia tecnológica y armonización regulatoria: el caso argentino

Hernán Galperin
Sebastián M. Cabello



La investigación fue realizada a requerimiento de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL / Unión Europea: "@LIS - Alianza para la Sociedad de la Información. Acción 1: Diálogo político y regulatorio entre América Latina y Europa". Este trabajo forma parte de la colección "Regulación y Acceso a las Telecomunicaciones", dirigida por Marcio Wohlers (CEPAL y Prof. UNICAMP - *on leave*). El presente estudio corresponde a la investigación conjunta entre los equipos de DIRSI y CEPAL.

Los autores agradecen el apoyo de los consultores Fernando Rojas y Francisco Gutiérrez y la colaboración brindada por Roxana Barrantes (Perú), Martha García Murillo (EE.UU.), Judith Mariscal (México), Helena Xavier – Aptel (Brasil), Gabriella de Salvio (Brasil), Hernán Galperín (Argentina), Christian Nicolai (Chile), Fernando Rojas Mejía (Bolivia) y Francisco Gutiérrez (Chile). Asimismo agradece las observaciones de Rafael Oliva (Brasil).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas. Tampoco refleja la opinión oficial de la Unión Europea quien ha colaborado con ayuda financiera para la elaboración de este documento.

Este documento puede ser bajado en línea en <http://www.cepal.org/SocInfo>

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W. 183

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2008. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Formación de Agendas Regulatorias pro-Convergencia: Aspectos Teóricos y Metodológicos	9
2.1 Clasificación de servicios	10
2.2 Licencias	11
2.3 Radioespectro	11
2.4 Interconexión.....	12
III. Contexto de mercado.....	15
3.1 La telefonía fija.....	16
3.2 La telefonía móvil.....	18
3.3 Los servicios de datos e Internet.....	20
3.4 Televisión por cable.....	23
3.5 Los servicios de nueva generación: VoIP e IPTV	25
3.6 Mapa del sector convergente	27
IV. Marco institucional	29
4.1 Telecomunicaciones	30
4.2 Radiodifusión.....	31
4.3 Coordinación e interacción entre sector público y actores de mercado	33
V. Marco regulatorio de los mercados convergentes.....	37
5.1 Entrada al mercado.....	37
5.2 Reglamento general de licencias y clasificación de servicios	39

5.3 Relación entre operadores: interconexión	41
5.4 Reglamento general del servicio universal	41
5.5 Servicios de nueva generación.....	42
5.6 Normativa de radiodifusión	43
5.7 Cuadro comparativo de los organismos de regulación	44
VI. Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	49

Resumen

El presente trabajo analiza el estado de situación de la normativa Argentina de telecomunicaciones y radiodifusión desde el punto de vista de la necesidad de adecuación de estas normas a la creciente convergencia tecnológica del sector de comunicaciones. Encontramos que el entorno regulatorio en Argentina presenta tanto oportunidades como barreras para el desarrollo de redes y servicios convergentes. Como principal barrera se destaca la histórica separación entre los marcos jurídicos que ordenan al sector de radiodifusión y el de telecomunicaciones, que conlleva importantes asimetrías en cuanto a la regulación de servicios prestados sobre distintas redes y a problemas de coordinación entre reguladores semi-autónomos con competencias cada vez más difíciles de distinguir.

Por otra parte, Argentina cuenta con un marco normativo moderno en lo que se refiere a servicios de telecomunicaciones que ha incentivado la entrada al mercado de nuevos operadores y el desarrollo de redes inteligentes en base al protocolo IP. En particular se destaca la existencia de una licencia única para prestadores de servicios de telecomunicaciones, que deja sin efecto la anterior clasificación de licencias por servicios y estimula el desarrollo e innovación en el mercado de servicios convergentes. Esto ha fomentado un mercado muy dinámico y competitivo en telefonía IP, acceso a Internet de banda ancha (incluyendo servicios inalámbricos de Wi-Max y Wi-Fi), y servicios complementarios sobre plataforma IP. Resulta interesante notar que entre los nuevos prestadores de estos servicios se encuentran empresas del sector de radiodifusión y del sector eléctrico, que han entrado al mercado aprovechando economías de ámbito y redes tendidas para otros servicios.

Sin embargo, el estímulo de este moderno marco normativo del sector se ve limitado por la errática y discrecional aplicación de la normativa por parte de los organismos de control y diseño de políticas para el sector. Prueba de ello es la falta de instrumentación de reglamentos vigentes tales como el esquema de servicio universal, la desagregación del bucle local, la portabilidad numérica, y la supervisión de los acuerdos de interconexión, así como la discrecionalidad en el otorgamiento de licencias de telecomunicación y radiodifusión. Dicha falta de instrumentación se debe, en parte, al vaciamiento de funciones y continuas intervenciones que han sufrido los organismos reguladores, que dificultan la profesionalización de tareas y la consolidación institucional. La adecuación del marco normativo del país al fenómeno de la convergencia está por ello ligada íntimamente al mejoramiento de la calidad institucional de la regulación del sector.

I. Introducción

El avance del proceso de convergencia entre los sectores de telecomunicaciones, informática y radiodifusión presenta múltiples desafíos al estado en su tarea de diseñar un marco jurídico para el sector que estimule las inversiones y a su vez garantice el cumplimiento de objetivos más amplios de bienestar general. La complejidad de estos desafíos tiene por raíz diversos fenómenos asociados al proceso de convergencia. En primer lugar, el desvanecimiento de las fronteras entre mercados anteriormente separados y por lo tanto ordenados bajo diferentes principios jurídicos y gobernados por distintos entes reguladores (UIT, 1999). En segundo lugar, la consolidación del sector que estimula el proceso de convergencia, así como la aparición de entrantes no tradicionales, lo que obliga a repensar los instrumentos tradicionales de ordenamiento del mercado. En tercer lugar, la rapidez de los cambios tecnológicos, que obliga a idear marcos jurídicos bajo principios generales que sean capaces de perdurar a los cambios en el entorno tecnológico y por lo tanto fomenten inversiones de largo plazo. Por último, la creciente importancia de los nuevos servicios de información y comunicación para el desarrollo económico y social, que exige repensar los modelos bajo los cuales el estado busca nivelar las oportunidades de acceso a dichos servicios.

Si bien existe consenso acerca de los desafíos que presenta la convergencia para la regulación del sector, y sobre la necesidad de coordinación entre países frente a mercados y operadores crecientemente globalizados, el abanico de propuestas sobre cómo adecuar el marco normativo y rediseñar la arquitectura de regulación del sector es amplio (Xavier, 2006). Por otro lado, se debate sobre la conveniencia de realizar ajustes incrementales al actual marco regulatorio, o bien promover cambios generales en la arquitectura jurídica del sector. Este debate se torna aún más complejo en el caso de América Latina, debido a las debilidades institucionales de los reguladores de servicios públicos en general, a la necesidad de estimular inversiones en infraestructura básica en áreas de baja rentabilidad, y a las dificultades de lograr acuerdos políticos de largo plazo necesarios para asegurar marcos jurídicos estables para los actores del mercado (Artana, Navajas, y Urbiztondo, 1998).

El presente trabajo busca contribuir a este debate mediante el análisis del estado de situación de la normativa Argentina de telecomunicaciones y radiodifusión, y la identificación de áreas prioritarias y principios de acción para la adecuación de estas normas a la convergencia tecnológica de la industria de comunicaciones. Como señala Wohlers (2007), si bien no existe

una única caracterización del proceso de convergencia, los especialistas destacan cuatro tendencias asociadas: a) la confluencia entre los sectores de telecomunicaciones, informática y radiodifusión; b) la prestación de idénticos servicios, aplicaciones y contenidos sobre diferentes redes; c) el potencial de las redes de nueva generación (NGN) para prestar diferentes servicios; d) la versatilidad de los nuevos terminales para soportar diversos servicios. Partiendo desde esta amplia caracterización del proceso de convergencia, este trabajo utiliza las herramientas de la nueva economía política para identificar barreras regulatorias al crecimiento sostenido del mercado de comunicaciones, y a su vez formula recomendaciones acerca de modelos posibles y mejores prácticas a considerar en la reformulación de las reglas del juego para el sector.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera. En la segunda parte se presenta el marco conceptual sobre el cual se examina el caso Argentino (común al resto de los casos de estudio del proyecto). En la tercera parte se examina el contexto del mercado en Argentina en el cual se desarrolla el proceso de convergencia entre los distintos sectores industriales involucrados. La cuarta parte se aboca al análisis del marco institucional y de la arquitectura normativa de los sectores convergentes, cuyo efecto es de condicionar, al menos en el corto plazo, el campo de acción del proceso de armonización regulatoria. En la quinta parte se examinan en detalle las reglas de juego que ordenan el accionar de los actores de mercado (actuales y potenciales) involucrados en el proceso de convergencia, como también las herramientas disponibles para cada uno de los reguladores competentes. En la sexta y última parte se presentan conclusiones y recomendación para la formulación de políticas sectoriales que fomenten el proceso de convergencia en el marco de un reordenamiento del marco normativo del sector.

II. Formación de Agendas Regulatorias pro-Convergencia: Aspectos Teóricos y Metodológicos¹

La formación de políticas públicas y de regulación es un proceso institucional con fuertes componentes de *path dependency* (dependencias de trayectoria) que se desarrolla de acuerdo a la disposición institucional y normativa propia de cada país. Este fenómeno aplica directamente al caso de las agencias reguladoras y hacedoras de política en el terreno de las comunicaciones.

En el campo normativo – regulatorio, la convergencia tecnológica implica la transformación de los supuestos técnicos de las condiciones de competencia del sector. En la medida en que el marco regulatorio actual está marcado por una serie de barreras a la entrada en diversos segmentos, la convergencia obliga a considerar amplias modificaciones legales orientadas a la reducción de esas barreras. Los países desarrollados, caracterizados por mantenerse a la vanguardia tecnológica y por tener mercados de grandes economías de escala, ya han comenzado este proceso de cambio que, sin embargo, está apenas comenzando en América Latina.

En general, como indica Wohlers (2007), se puede decir que existen dos caminos básicos para adecuar el marco regulatorio al nuevo contexto de la convergencia:

- a) hacer ajustes incrementales en la regulación, siguiendo las líneas de menor resistencia política y con mayor probabilidad de formación de consenso inmediato (corto plazo) entre los agentes privados y públicos;
- b) promover cambios generales y más amplios buscando aprovechar todas las potencialidades de la convergencia para facilitar el crecimiento del sector, estableciendo un marco regulador de corto y largo plazo para el desarrollo dinámico y a la vez equitativo.

¹ La metodología de evaluación del impacto regulatorio de la convergencia es similar en los estudios de caso de Argentina, México y Perú, preparados por el equipo CEPAL/DIRSI para el proyecto “Convergencia Tecnológica y Armonización Regulatoria en América Latina”.

En la promoción de una agenda pública de regulación pro-competitiva bajo la convergencia, la experiencia reciente de los países desarrollados revela una fuerte actitud proactiva. Hay casos de políticas proactivas con mayor coordinación del Estado, como en el caso de la Unión Europea, así como iniciativas con mayor énfasis en los actores de mercado, como en el caso de EE.UU. En contraposición a estas iniciativas observamos una postura más reactiva, de tipo incrementalista en el caso de los países latinoamericanos. Debido a que las agendas públicas en la región parecerían adecuarse a un proceso de ajustes incrementales, al no proponer cambios generales sino más bien iniciativas puntuales, se considera de utilidad analizar cómo estas iniciativas aisladas han afectado los principales instrumentos utilizados por la regulación.

En ese sentido, para contextualizar y establecer los parámetros que servirán de orientación a la evaluación en el caso Argentino, se presentan a continuación las características deseables de los instrumentos regulatorios para favorecer la formación de un entorno industrial dinámico y convergente. El Cuadro 1 señala los cinco instrumentos regulatorios donde se concentrará el análisis.

CUADRO 1
INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN PRE Y POST CONVERGENCIA

Instrumentos	Regulación pre-convergencia	Regulación hacia la convergencia
1) CLASIFICACION DE SERVICIOS	Clasificación rígida y detallada asociada a licencias	Clasificación flexible, genérica que no dificulte ingreso al mercado
2) LICENCIAS (TITULOS HABILITANTES)	Licencias asociadas a los servicios	Licencia genérica o única que no imponga barreras de entrada al mercado
3) RADIOESPECTRO	Otorgamiento asociado a una licencia y a un tipo de servicio	Otorgamiento “independiente” al de licencias y de uso libre, sujeta a normas técnicas
4) INTERCONEXION	Interconexión de redes similares y de servicios similares.	Interconexión de redes y proveedores convergentes que utilicen protocolos y tecnologías diferentes
5) NUMERACION	Numeración geográfica sin posibilidad de portabilidad aplicada a servicios telefónicos tradicionales	Sistema basado en numeración no – geográfica abierta a servicios no tradicionales, que permite la portabilidad

Fuente: Elaboración propia.

2.1 Clasificación de servicios

Como resultado de los procesos de digitalización y convergencia, la tradicional clasificación de servicios ya no se adecua a los nuevos servicios convergentes. En la actualidad, por ejemplo, no es fácil diferenciar los servicios básicos y de valor añadido, ni tampoco los servicios de telefonía y datos. Los servicios de telefonía fija tradicional en su inicio eran ofrecidos por redes específicas de tecnología analógica que exhibían fuertes economías de escala y elevados costos fijos. Ahora los nuevos servicios (incluido el de voz) no necesariamente tienen las mismas características, y por ello es necesario buscar otras clasificaciones de naturaleza más general, ya que dichos servicios no están asociados a tecnologías específicas o a determinadas plataformas tecnológicas. Por otro lado, al momento en que las redes se convierten en multiservicio y ya no son especializadas, y mientras las empresas avanzan en una nueva cadena de valor y la distinción entre servicios se hace más difusa, resulta urgente revisar las categorizaciones utilizadas para habilitar la entrada al mercado.

Sin embargo, cabe señalar que existen dos razones importantes que justificarían una definición y clasificación de servicios. La primera relacionada con el tipo de licencia, servicios autorizados y derechos y obligaciones; la segunda destinada a facilitar la obtención de los datos e información que requiere el regulador para el ejercicio pleno de su misión.

Una razón adicional a tener en cuenta es la referida a los tratados comerciales internacionales (eg, OMC-GATT), que clasifican los servicios a efectos de facilitar las negociaciones y la ejecución de los acuerdos.

Por lo mencionado, la clasificación de los servicios para la convergencia debería considerar los siguientes puntos:

- a) Definición amplia, flexible y genérica de los servicios.
- b) Las categorías sólo deben responder a necesidades de las licencias o de la función reguladora y deben ser mínimas.
- c) No deben constituir una barrera o desaliento a la entrada al mercado.

2.2 Licencias

La rigidez de la clasificación de los servicios se refleja en la excesiva burocratización en la emisión de licencias. El proceso burocrático de obtención de licencias es muy amplio y se puede considerar una barrera innecesaria a la entrada en el nuevo entorno convergente. La licencia única o más general de servicios es una respuesta crecientemente adoptada por los reguladores, ya que propicia una notable disminución de las barreras institucionales de entrada a los mercados, contribuyendo significativamente al aumento de la competencia.

Al respecto, es importante considerar que la necesidad de una licencia afecta los costos de entrada al mercado desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, los costos de transacción se verán afectados por los requerimientos que se impongan y por el plazo que tome la autoridad para responder a las solicitudes (vale notar que está ampliamente documentado el notable esfuerzo que realizan los incumbentes para impedir la entrada de nuevas empresas o al menos demorarlas, si el costo de exclusión lo justifica).

Por lo señalado, un régimen de licencias pro-convergencia debería considerar los siguientes puntos:

- a) Avanzar hacia un régimen de registro en reemplazo de las licencias, en particular cuando no haya requerimientos sobre bienes escasos.
- b) Avanzar en el otorgamiento de la licencia única.
- c) Revisar la relación entre clasificación de servicios y licencias, para que no se creen barreras artificiales de entrada o asimetrías como consecuencia de la regulación.
- d) Reservar el régimen de licencias para enfrentar efectivamente fallas de mercado que no pueden ser resueltas sólo por la legislación de competencia.

2.3 Radioespectro

En la adecuación al proceso de convergencia, uno de los problemas más importantes y urgentes de enfrentar es la atribución del espectro radioeléctrico y su posterior asignación, debido a la limitación de espectro útil para las cada vez más numerosas y rápidas aplicaciones de tecnologías inalámbricas. La adecuada atribución y asignación de espectro requiere que se asegure que no habrá interferencias perjudiciales, lo que se logra definiendo normas técnicas adecuadas y

controlando a posteriori. Otro problema recurrente se refiere al valor económico del espectro, así como a las reglas que norman su utilización, acumulación, y reventa.

El objetivo es sin duda tratar de aprovechar mejor el radioespectro, dando mayor flexibilidad a los “dueños” y/o usuarios de estos recursos para redistribuirlos en nuevas aplicaciones. La utilización de un sistema más flexible de frecuencias se hace posible gracias a la introducción de aparatos móviles que son capaces de entender varias frecuencias y escoger aquellas que estén libres. Se sugiere también que aquellas porciones de espectro ya distribuidas que no las utilice el “dueño” puedan compartirse con otras aplicaciones/servicios que pueden aprovechar esos espacios vacíos. El uso del sistema de precios (eg., subasta instantánea a través de la cual cualquier operador que necesite espectro podrá pagar por el uso en ese momento) puede ser una herramienta de los reguladores para promover un uso más eficiente de este recurso.

Por ello, la atribución y asignación de espectro radioeléctrico en un entorno de convergencia debería considerar los siguientes puntos:

- a) Independizar la asignación del derecho de uso del espectro del otorgamiento de licencias.
- b) Introducir cada vez más espectro de uso libre sujeto a normas técnicas y de interoperabilidad mínimas.
- c) Creación de mecanismos rápidos para la atribución y asignación de espectro.
- d) La implementación de mercados secundarios y la utilización de precios para la correcta asignación de los recursos, evitando el no uso del espectro.
- e) Analizar la factibilidad de uso compartido de espectro no utilizado.

2.4 Interconexión

La interconexión es de suma importancia para la competencia entre redes y por ello ha sido un tema de conflictos y controversias no sólo en los círculos académicos sino también entre los operadores de mercado. El debate sobre interconexión se complica más aún en un entorno de convergencia tecnológica así como de profundas transformaciones en la organización industrial del sector. Ya no se trata simplemente de permitir que un operador utilice la red de otro para intercambiar tráfico o proveer servicios básicos de telefonía, sino que redes muy diversas ahora transportan una gran variedad de aplicaciones, y el acceso ya no es sólo a la red sino también a los usuarios y a las aplicaciones de terceros.

Además de los problemas regulatorios, las discusiones de interconexión en un contexto de convergencia se vuelven potencialmente mucho más complejas y controversiales cuando se está buscando el acceso entre redes con distintas características técnicas y de calidad. La telefonía fija tiene una larga historia y ello ha permitido la estandarización de equipos, métodos de transmisión y calidad. Con la entrada de IP la calidad y los estándares no son los suficientemente homogéneos para facilitar interconexiones. Estamos entrando en un período para el cual no se han identificado todavía los parámetros que guiarán las negociaciones de interconexión entre redes convergentes, pero a su vez heterogéneas en cuanto a sus parámetros técnicos. En el nuevo entorno de convergencia se tendrá que pensar en nuevos parámetros que deberán considerarse en las negociaciones de interconexión, incluyendo nuevos términos de calidad, medida y tipos de acceso.

A su vez, en la resolución del problema tarifario el regulador enfrenta dos situaciones que, en nuestros países, son difíciles de solucionar: por un lado la asimetría de información entre operador y regulador, y por otra parte el alto costo de la regulación de tarifas de interconexión, en

especial cuándo se realizan gran cantidad de procesos de fijación de tarifas individualmente para cada operador.

Por ello, el régimen de interconexiones en un entorno de convergencia debería considerar los siguientes puntos:

- a) Redefinición de la obligatoriedad de interconexión para alcanzar redes y proveedores de servicios en convergencia.
- b) Atender los problemas planteados por la introducción de redes de nueva generación (NGN), que al considerar diferentes calidades, proveedores y requerimientos del consumidor, introduce modelos de cadena de valor e integración diferentes a los actuales.
- c) Atender el problema de interconexión de redes en la capa lógica y su relación con la capa física.
- d) Simplificar los procedimientos de fijación tarifaria, para minimizar costos de regulación.
- e) Crear las bases de datos e información necesarios para reducir las asimetrías de información, aprovechando la comparación y coordinación internacional en este aspecto.

III. Contexto de mercado

El mercado de las telecomunicaciones en Argentina muestra un importante dinamismo, a pesar de los bruscos ciclos macroeconómicos y las debilidades institucionales que dificultan la planificación de inversiones con largos plazos de retorno. La recuperación económica luego de la crisis de fines de 2001 se empezó a sentir ya en 2003 en los principales indicadores del sector. Mientras lentamente se recuperaba el número de líneas de telefonía fija en actividad y la televisión por cable aumentaba su cobertura por todo el territorio nacional, la telefonía móvil, los usuarios de Internet y banda ancha aumentaban exponencialmente.

De acuerdo a la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), entre 2004 y 2005 los accesos de banda ancha crecieron un 111.4%. En tanto, desde 2004 los usuarios de telefonía móvil comenzaron a crecer rápidamente llevando la penetración de mercado móvil de un 20.4% para fines de 2003 a casi un 76% a fines de 2006 (29.2 millones de usuarios). Sin embargo, esta recuperación no ha sido motorizada por una mayor competencia. Por el contrario, se observa un aumento de la posición dominante de los actores incumbentes así como una consolidación del sector en grandes grupos que controlan activos en los distintos sectores convergentes.

El Grupo Clarín ejemplifica esta dinámica. Este grupo, que proviene de los medios gráficos, ha sido uno de los primeros actores de mercado en ofrecer servicios *triple play* en Argentina a partir de su extendida red de TV por cable. Otros actores, en particular las incumbentes de telefonía fija Telefónica de Argentina y Telecom, han modernizado sus redes para ofrecer servicios convergentes en base al protocolo IP, si bien han avanzado lentamente en el aspecto comercial a espera de la resolución de incertidumbres legales que se discuten en este documento. En todos los casos se observa una creciente tendencia a la consolidación en cada uno de los mercados a favor de los operadores de mayor tamaño. Prueba de ello son las recientes fusiones de Cablevisión y Multicanal, la entrada de Telefónica en Telecom Italia, y las adquisiciones por parte de Telmex de proveedores de acceso a Internet (ISPs) de mediano porte. Los retrasos e indefiniciones regulatorias discutidas en este documento parecen haber favorecido dicha concentración en detrimento de operadores más pequeños, quienes dependen en mayor medida de la acción regulatoria para mitigar la posición dominante de los incumbentes.

A continuación, se examina la composición del mercado y su performance reciente para cada uno de los distintos sectores convergentes.

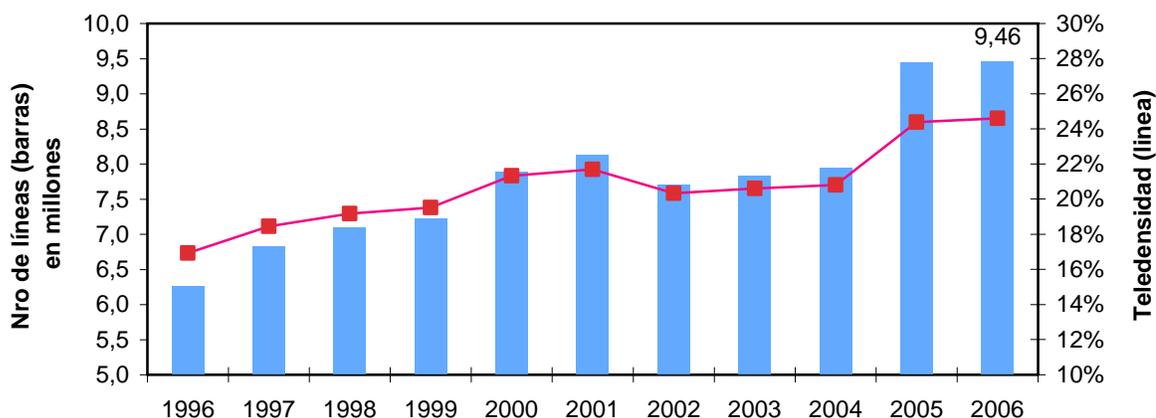
3.1 La telefonía fija

Argentina comienza a liberalizar sus telecomunicaciones a partir de la privatización en 1990 de la compañía estatal ENTEL. Este operador se dividió en dos empresas, una para el norte del país (hoy Telecom) y otra para el sur (hoy Telefónica de Argentina). La importante área de la ciudad de Buenos Aires y su conurbano (conocida como AMBA) fue dividida igualmente entre las dos. Un gran número de cooperativas telefónicas locales, adquirieron entonces el status de operadores independientes en coexistencia con los dos operadores privados. A partir del Decreto 264/98 se estableció la liberalización del sector en Noviembre de 2000, estableciéndose una serie de reglas que permitían ofrecer servicios locales, de larga distancia e internacional a nuevos operadores.

Sin embargo, la crisis de diciembre de 2001 trajo como consecuencia un proceso de congelamiento de tarifas y ruptura de contratos con los operadores incumbentes, seguido de un largo proceso de renegociación entre el gobierno y las incumbentes para el ajuste de precios que aún se encuentra en curso. Sumado a la falta de visión del gobierno para con el sector, la falta de definición de los contratos de las incumbentes ha llevado a una liberalización incompleta y poco ordenada del sector. Entre los grandes temas que quedan por resolverse se encuentran la liberación del tramo final del bucle de abonado, la portabilidad numérica, y la implementación del fondo de servicio universal, elementos contenidos dentro del Decreto 764/00 de liberalización del mercado pero en la práctica no aplicados.

Recién hacia fines de 2005 la telefonía básica logró superar el nivel de líneas en servicio alcanzado en 2001 de 8.1 millones. De acuerdo a la CNC, el total del parque fijo hacia fines de 2005 ya sumaba 9.4 millones, teniendo en cuenta las líneas de los 289 operadores independientes (cooperativas) y de los 88 nuevos entrantes (ver Gráfico 1). En tanto para 2005 el tráfico local medido en minutos se mantiene relativamente estable (1.1 billones de minutos), las llamadas de larga distancia crecieron un 8.2% respecto de 2004 y las llamadas internacionales salientes cayeron casi en un 10% encontrándose a los mismos niveles existentes para el año 2000. Las tarifas de telefonía fija se encuentran en la práctica congeladas desde la crisis y son objeto de renegociación continua entre las incumbentes y el gobierno.

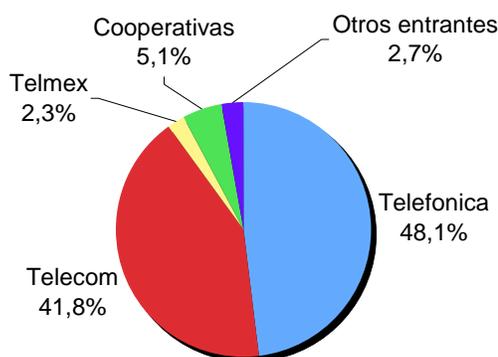
GRÁFICO 1
NÚMERO DE LÍNEAS FIJAS EN SERVICIO Y TELEDENSIDAD



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNC.

En lo que hace a la competencia, el reciente ingreso de Telefónica de España como accionista de Telecom Italia, a su vez controlante de Telecom de Argentina, deja abierto un interrogante sobre la estructura futura del mercado.² Las implicaciones de este cambio están siendo evaluadas por la Comisión de Defensa de la Competencia (CNDC) y la Secretaría de Comunicaciones, ya que debe contemplarse no sólo la Ley de Defensa de la Competencia sino también los pliegos de privatización de ENTEL que restringen la transferencia del paquete accionario de los incumbentes.

GRÁFICO 2
MARKET SHARE MERCADO DE TELEFONÍA FIJA
(dic. 2000)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Telegeography y CNC.

En cuanto a los competidores, los principales actores entrantes con redes propias son Impsat (Global Crossing), Comsat, I-Plan, Telmex Argentina y algunas cooperativas regionales. Las comunicaciones teléfono-teléfono vía protocolo IP fueron inauguradas por la empresa I-Plan que entró al mercado en 1999. Recién a partir de 2004 Telefónica y Telecom decidieron no renovar más centrales TDM tradicionales y comenzaron a agregar *softswitches* y elementos de New Generation Networks (NGN) en sus tendidos. No obstante estos desarrollos, es importante destacar que la entrada de nuevas empresas y su supervivencia en el mercado se ve dificultada por los acuerdos de interconexión vigentes y la falta de regulación sobre los servicios de voz sobre IP.

Los principales actores del mercado contemplan a la migración a IP como irreversible, no sólo porque significa ahorro en el despliegue de infraestructura sino porque agrega más servicios de valor agregado. Telmex Argentina, la cual ya en Junio de 2005 anunció la migración de sus redes a soluciones basadas en tecnología IP, se convirtió en la tercer empresa más importante de telecomunicaciones del país con buen posicionamiento competitivo en el mercado corporativo. Entre las cooperativas, existen grandes diferencias de acuerdo al tamaño y posición de cada operador, pero por lo general se encuentran retrasadas en la migración a plataforma IP. De todas

² Telefónica de España compró el 42,3% de Telco Spa, el nuevo controlante que poseerá el 23,6% de Telecom Italia. Esta empresa es dueña del 50% de Sofora, que a su vez posee el 68% de Nortel Inversora, y ésta es propietaria del 55% de Telecom Argentina.

maneras ya desde mediados de 2006 comenzaron las experiencias de varias cooperativas en proveer servicios de tipo *triple play*, si bien a muy pequeña escala.³

En los últimos dos años se observan nuevos entrantes al mercado de telefonía, ya que varias empresas de energía decidieron ampliar su negocio para entrar en las telecomunicaciones. En mayo de 2006, Edenor (perteneciente al Grupo Dolphin), la mayor distribuidora eléctrica del país, obtuvo autorización del regulador eléctrico para cambiar su estatuto para incluir en su objeto social la prestación y comercialización de servicios de telecomunicaciones por su cuenta o asociada a terceros, o mediante el alquiler de sus instalaciones. El principal activo de Edenor para entrar al negocio es su red, ya que la distribuidora cuenta con un tendido capilar que brinda servicio a más de 2,4 millones de clientes en el norte de la Capital Federal y el noroeste del Gran Buenos Aires. Eso le permitiría llegar con telefonía hasta el hogar, algo que no pueden hacer otras firmas transportadoras de electricidad, como Transener y TGS, que también ingresaron al sector con anterioridad.⁴ Otra de las precursoras fue la cordobesa EPEC que en el 2004 obtuvo una licencia de la SeCom para proveer servicios de telecomunicaciones en todo el territorio nacional. La empresa constituyó una unidad separada desde agosto de 2005 para tal fin y hoy tiene 1.000 teléfonos públicos, vende 10.000 tarjetas telefónicas por mes y trafica un millón de minutos de Internet gratis (la líder en la provincia, FullZero, mueve 16 millones). Cabe destacarse que las cooperativas eléctricas desde 1998 pueden optar por brindar servicios de telefonía (ya existen al menos 40 cooperativas eléctricas que brindan servicios de telecomunicaciones).

3.2 La telefonía móvil

A fines de 2006 se reportaban 30.2 millones de abonados a servicios móviles, lo cual representaba una teledensidad de alrededor del 80%, registrando uno de los mayores crecimientos en penetración de la región. La participación de los abonos pre y post pagos difiere según las fuentes y como se clasifican las distintas variantes de planes. Según la CNC el 91% de los clientes tienen planes pre-pagos, en tanto la industria considera que los mismos representan un 73% del total de clientes. En cualquier caso, la saturación del mercado para los usuarios de mayores ingresos es lo que ha llevado a la expansión del segmento pre-pago. Este impresionante crecimiento deja a las claras el alto nivel de competencia existente entre los tres actores principales: Movistar (Telefónica) el líder del mercado, CTI (América Móviles), Personal (Telecom). El cuarto operador es Nextel que con su servicio de trunking se concentra en el mercado corporativo.

La prestación de servicios móviles en Argentina comenzó en 1998 cuando la empresa Movicom (Bell South) empezó a proveer servicios de manera monopólica en la frecuencia 850Mhz hasta que se sumó la empresa Miniphone, perteneciente a Telecom y Telefónica. En 1999, el Estado Argentino subastó frecuencias para telefonía móvil recaudando US\$ 1.273 millones. Se trató de la entrega de 12 licencias, 4 por cada una de las 3 regiones en las que se dividió el territorio nacional. Más tarde, la introducción del sistema Calling Party Pays o abonado llamante paga (CPP) en 1997 sirvió para bajar los altos costos iniciales del servicio y ampliar el número de usuarios de líneas móviles.⁵ Sin embargo, esta modalidad de servicio es hoy materia

³ Se destacan las experiencias de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos de Hernando (Pcia. De Córdoba), la Cooperativa General Deheza (Pcia. De Córdoba), la Cooperativa El Hoyo (Chubut), la Cooperativa de Venado Tuerto (Santa Fé) y la Cooperativa de Exaltación de la Cruz (Buenos Aires), entre otras.

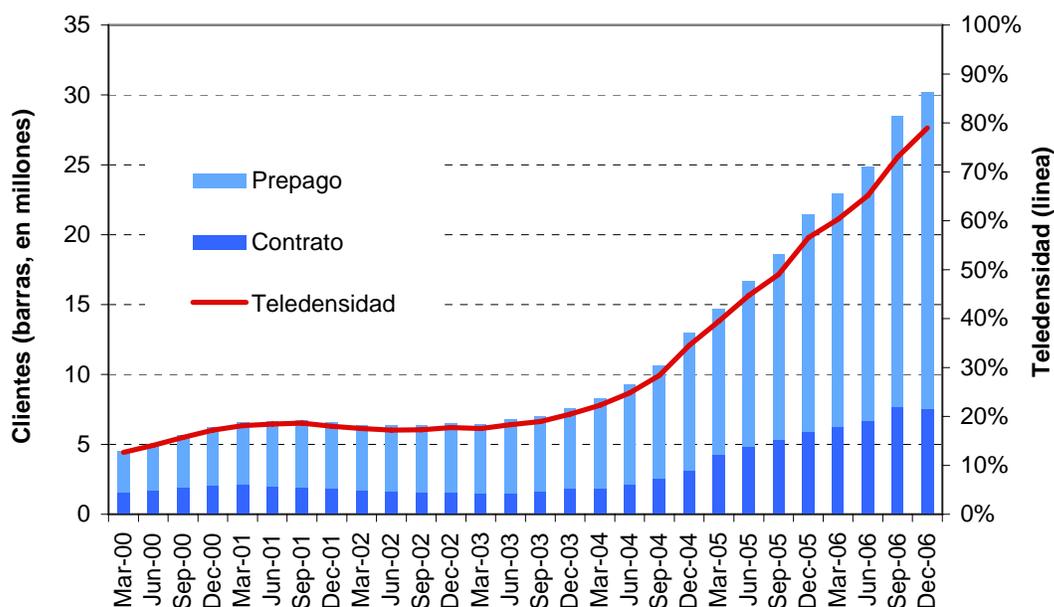
⁴ En 1998 Transener creó Telcosur, que presta servicios como un carrier de carriers a operadores de telecomunicaciones y a clientes corporativos. Transener ya tiene licencia por parte de la CNC y espera que el ENRE le apruebe la modificación de su estatuto en los próximos meses.

⁵ La norma que dispuso la implementación del CPP fue el cuestionado y controvertido Decreto 92/97, denominado de “Rebalanceo Tarifario Telefónico” que en su último Artículo, el 21, instruye a la Secretaría de Comunicaciones

de discusión, ya que afecta las barreras de entrada al mercado así como a los pequeños operadores del mercado (en particular las cooperativas).⁶

Como producto de la crisis, entre 2001 y 2002 se dieron de baja alrededor de 700 mil líneas móviles. Sin embargo, desde 2003 esta tendencia se revirtió rápidamente, al punto que la cantidad de llamadas por celular aumentaron en un 90% con relación al año 2004 y la demanda de aparatos actual es de un millón de teléfonos celulares por mes. Esta demanda fue alimentada por la entrada de sectores de menores ingresos, el ingreso de los jóvenes como nuevos usuarios y la disminución del costo de los aparatos.

GRÁFICO 3
ABONADOS DE TELEFONÍA MÓVIL Y TELEDENSIDAD



Fuente: Elaboración Propia En Base A Datos De Wireles Intelligence.

Mientras que en 2003 el equipo básico GSM (con línea y contrato a un año) costaba \$349 actualmente pueden ser ofrecidos a \$79 debido a que los operadores de telefonía celular subsidian el precio a niveles en algunos casos menores a su costo de producción a los efectos de ganar mercado. Cabe aclarar que las tarifas finales de las comunicaciones móviles no se encuentran reguladas, a diferencia de las de telefonía básica. Esto ha llevado a una fuerte competencia de precios, en especial con la entrada de CTI Móvil que buscó reposicionarse a través de una agresiva política de marketing luego de ser adquirida por América Móviles, logrando desplazar del segundo lugar del mercado a Personal (Grupo Telecom).

A comienzos de 2004 fue anunciada la compra de Movicom por parte de Telefónica Móviles por US\$ 988 millones dentro del paquete que BellSouth le vendía a la empresa española por US\$ 5.500 millones por sus activos en la región. La operación fue aprobada por la Comisión

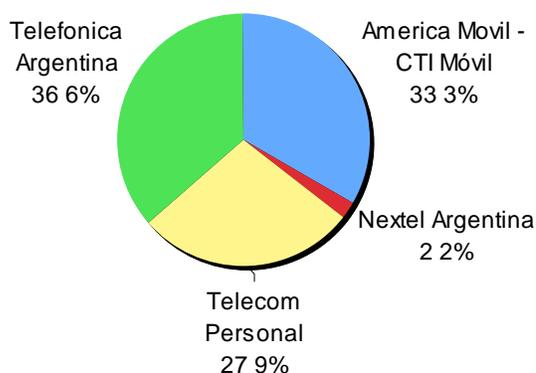
de la Presidencia de la Nación para que arbitre las medidas necesarias para la implementación de la modalidad "abonado llamante paga" (Calling Party Pays).

⁶ Véase Mastropiero (2007).

de Defensa de la Competencia (CNDC) a comienzos de 2005. Unifón (luego Movistar) y Movicom, sumadas, alcanzaban el 45% del total de los usuarios de celulares, y algo más de la mitad de la facturación del sector. La condición que impuso Defensa de la Competencia para aceptar la fusión fue que "deberán desprenderse del espectro radioeléctrico que exceda los 50 Mhz del promedio total de 85 Mhz, que pretendían acumular con la concentración notificada". Este hecho también significó la predominancia absoluta del estándar GSM por cuanto Telefónica Móviles ha venido migrando los usuarios CDMA y analógicos de la prestataria de origen estadounidense a GSM.

Luego de superar el 80% de penetración de mercado durante 2007, los tres operadores decidieron implementar ese mismo año las primeras redes de tercera generación (3G). El objetivo principal de evolucionar hacia la plataforma de GSM conocida como UMTS y HSPA (considerado como 3.5G) es la posibilidad de ofrecer nuevos servicios (como Internet de alta velocidad y multimedia móvil), mejorar el servicio que prestan en la transmisión de voz y prepararse para la competencia con WiMAX.

GRAFICO 4
MARKET SHARE TELEFONÍA MÓVIL
(Diciembre 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Wireless Intelligence

Las cooperativas telefónicas agrupadas a través de las federaciones FECOTEL y FECOSUR han venido desde hace años solicitando al gobierno la oportunidad de brindar telefonía móvil. Sostienen que gracias al esfuerzo de las cooperativas las localidades más alejadas del país cuentan con servicios de telecomunicaciones y que, además, estos operadores subsidian a la telefonía móvil a través del costo de interconexión y terminación del sistema CPP. Finalmente, en Julio de 2007, ambas federaciones obtuvieron las licencias para prestar servicios de telefonía móvil y en breve ser asignadas las frecuencias. Sin embargo, resta todavía saberse si habrá finalmente una o dos empresas cooperativas de telefonía móvil. El principal objetivo de las cooperativas es mitigar la pérdida de mercado que han sufrido a raíz de la sustitución móvil-fijo.

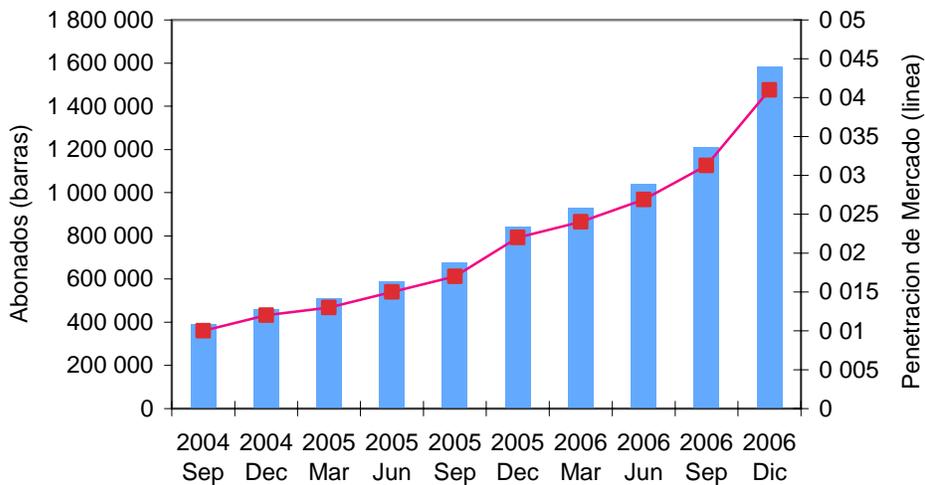
3.3 Los servicios de datos e Internet

Se estima que hacia fines de 2006 Argentina contaba con 10,6 millones de usuarios de Internet, es decir que alrededor de un 27% de la población sería "internauta". De acuerdo a datos de la CNC y el INDEC, un 46% de estos usuarios contarían con una conexión de banda ancha, el resto

corresponderían a usuarios del servicio de conexión dial-up (y entre éstos un 64% son los que usan servicios sin costo).

Con 1.583.713 conexiones de banda ancha y una penetración sobre el total de la población del 4.1%, Argentina es uno de los países con más alto índice de conexiones de Internet de alta velocidad en América Latina. Como puede observarse en el gráfico siguiente, entre 2005 y 2006 la cantidad de conexiones de banda ancha registraron un crecimiento del 66,2%. Las tecnologías de acceso ADSL y Cable Módem son las de mayor penetración en el país. De acuerdo al Barómetro CISCO de la Banda Ancha en Argentina, la tecnología de acceso ADSL creció un 76% durante el último año, siendo el tipo de conexión de mayor crecimiento. Las Líneas Dedicadas aumentaron un 24,4% en el último semestre, principalmente en el segmento de las pequeñas y medianas empresas. Por su parte, la tecnología satelital creció un 12,7% en el mismo período, principalmente en los segmentos de Gobierno y Educación, y en especial en el interior del país.

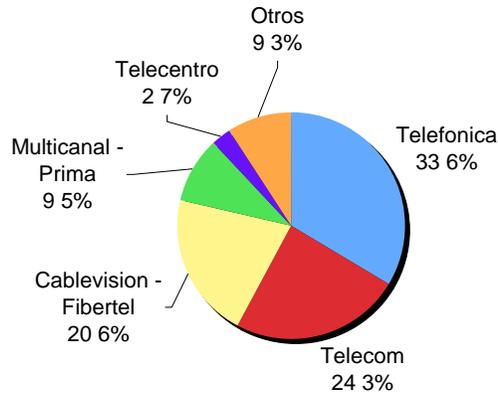
GRÁFICO 5
MERCADO DE BANDA ANCHA – ABONADOS Y PENETRACIÓN DE MERCADO



Fuente: Elaboración Propia En Base A Datos De Telegeography

El mercado es competitivo aunque está fuertemente concentrado entre las incumbentes telefónicas y las operadoras de TV por cable Cablevisión (Fibertel) y Multicanal (Prima). Esta última empresa, parte del Grupo Clarín, adquirió a la anterior, operación que está siendo estudiada por la Comisión de Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). De ser aprobada dicha operación el Grupo Clarín se convertiría en el segundo operador en términos de participación de mercado (30.1%). Si se considera la participación por ISP a clientes finales, Prima y Fibertel concentrarían el 38.1% de los clientes (2.7 millones de hogares conectados), casi 10 puntos porcentuales más que Telefónica (la diferencia se debe a que ocho de esos puntos porcentuales corresponden a ADSL de Telefónica y Telecom que Prima revende en zonas donde no llega su red).

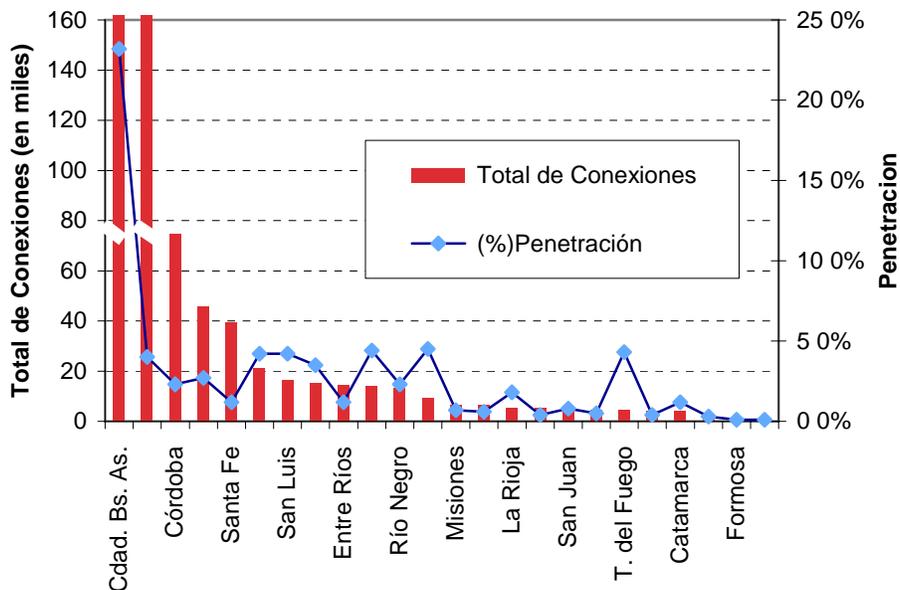
GRÁFICO 6
MERCADO DE BANDA ANCHA – MARKET SHARE OPERADORES
(Diciembre 2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de

Quando se analiza la distribución de las conexiones de banda ancha por provincia, se observa que el 90.2% de las mismas se concentra entre la Ciudad de Buenos Aires (685 mil abonados), y las provincias de Buenos Aires (582 mil), Córdoba (74 mil), Mendoza (45 mil) y Santa Fe (39 mil). Es llamativa la diferencia de penetración por provincia, con la Ciudad de Buenos Aires al frente con casi 23% de conexiones de banda ancha. Las mayores penetraciones provinciales se dan en Santa Cruz (4.5%), La Pampa (4.4%), Tierra del Fuego (4.3%) mientras que otras como Formosa y Jujuy solo tienen 0.1%.

GRÁFICO 7
PENETRACIÓN DE LA BANDA ANCHA POR PROVINCIA (DIC. 2006)
(Total de país 1,583 millones, 4,1% penetración)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Barómetro CISCO 2006 (IDC)

El mix de velocidades de conexión es más rico que en otros países de la región, con un mayor peso de más de 1MB y menor peso de menos de 160Kb. Esto se debe a que la base instalada de banda ancha es nueva y está en pleno crecimiento. Este perfil de velocidades de acceso es propio de un mercado en proceso de maduración. A este respecto, entre los servicios alternativos de Internet, se destacan la provisión de servicios inalámbricos, principalmente de la mano de operadores como Ertach (recientemente adquirido por Telmex) y Velocom (adquirido por Nextel Argentina). Ertach creó en el año 2004 la Primera Red WiMAX de Latinoamérica cubriendo más de 222 mil km² con 220 estaciones base. Esta tecnología permite la convergencia de servicios de Voz, Datos y Video y el acceso a anchos de banda superiores a los 10 Mbps. La compañía ha expandido sus redes cubriendo más de 160 ciudades en todo el país y planea lanzar en breve su servicio de banda ancha móvil sobre tecnología WiMAX (IEEE 802.16e).⁷

Mención aparte merecen algunos de los servicios brindados sobre Internet, como es el caso de VoIP los cuales se han vuelto cada vez más populares. Por un lado, las redes privadas de VoIP crecieron especialmente en el sector corporativo de la mano de empresas como Impsat, Comsat e I-Plan a partir de la devaluación. Finalmente, una de las modalidades más difundidas, especialmente entre usuarios domiciliarios es la de voz sobre banda ancha (VoB). Aquí los proveedores son, en su mayoría, empresas de cable como el grupo Prima (que brinda VoIP bajo el nombre de Vontel). El servicio puede funcionar a través de la PC mediante un programa llamado "softphone" o con un aparato de teléfono tradicional que convierte la voz a paquetes de datos.

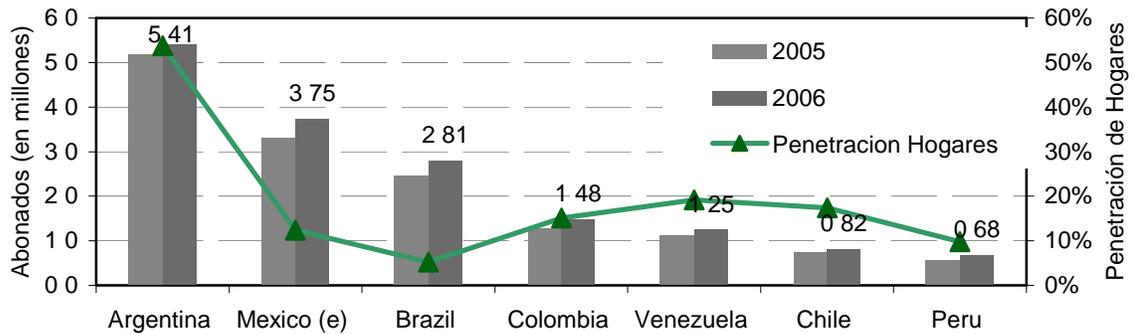
Más recientemente se ha anunciado el lanzamiento del servicio de banda ancha a través de la red eléctrica. La compañía Schneider Electric, presentó ILEVO, una tecnología con soluciones innovadoras que provee acceso de banda ancha desde cualquier punto del país, aprovechando la extensa capilaridad de las redes eléctricas, y brindando a los usuarios además de la energía eléctrica una excepcional variedad de servicios. El PLC o Power Line Communication es la tecnología de banda ancha que utiliza las líneas eléctricas de media y baja tensión para proveer servicios de comunicación y transportar datos IP a través de la red eléctrica. De esta manera, gracias al PLC, los usuarios podrán utilizar servicios de Internet, telefonía y televisión a través de todos los tomacorrientes de su domicilio sin requerir otros cables aparte del cableado eléctrico existente en su casa u oficina. Si bien se encuentran aún en etapa de experimentación, estos servicios pueden representar un importante competidor a los actuales incumbentes.

3.4 Televisión por cable

De acuerdo a la Asociación Argentina de TV por Cable (ATVC), el país cuenta en la actualidad con 5,4 millones de hogares abonados a los servicios de TV por cable, lo que representaría una penetración de alrededor del 54%, la cual es por lejos la más alta de América Latina (ver Gráfico 8).

⁷ En Argentina, WiMAX utiliza la frecuencia 3.5 GHz, aunque existe expectativa por el uso que se le dará a la frecuencia de 2.5 GHz.

**GRÁFICO 8
TV POR CABLE EN AMÉRICA LATINA**

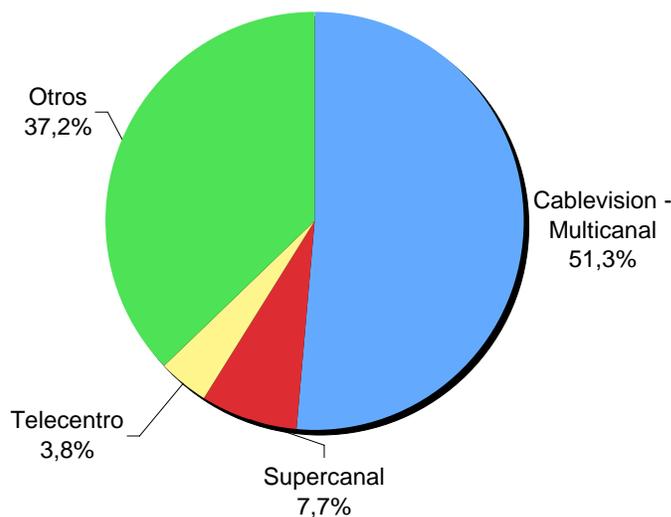


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Buddecomm y ATVC.

A diferencia de lo que sucede con los servicios de Internet, las provincias argentinas tienen una fuerte presencia del sistema de cable. Es notable la importancia del cable en regiones aisladas como la Patagonia. Por ejemplo, la provincia de Chubut tiene un 70% de hogares con TV por Cable, Tierra del Fuego 68% y Santa Cruz 78%. Otras provincias como La Pampa y Santa Fe superan ampliamente el 60%, al igual que la Capital Federal, que tiene un 69% de sus hogares con conexión. Según cifras del INDEC, en las provincias menos favorecidas como Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Misiones, y Tucumán, donde el promedio de hogares con cable es menor al promedio nacional, el cable tiene mayor penetración que el servicio de telefonía fija.

A nivel nacional, el mercado demuestra estar muy concentrado (ver Gráfico 9), en especial luego de la compra de Cablevisión por Multicanal. El Grupo Clarín compró el 60% de Cablevisión, lo cual lo llevaría a apoderarse del 51.3% del mercado de la TV por cable y un 47.3% del mercado de TV paga (este incluye también los servicios de TV satelital de DirectTV).

**GRÁFICO 9
MERCADO DE TV POR CABLE, 5,41 MILLONES DE ABONADOS EN 2006**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Convergencia Research.

La fusión de los dos principales operadores de cable ha generado mucha controversia, en particular entre los incumbentes de telefonía, quienes insisten en la falta de simetría regulatoria ya que alegan que las empresas de cable actualmente proveen telefonía IP de manera “no regulada”. Por otro lado, las empresas de cable agrupadas bajo la Asociación Argentina de TV por Cable (ATVC) sostienen que la gran cantidad de pequeñas y medianas empresas proveedoras de este servicio no estaría en condiciones de competir con las empresas telefónicas. Este argumento se sustenta comparando la significativa diferencia de facturación entre las empresas de ambos sectores (ver Cuadro 2).

CUADRO 2
FACTURACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LAS TELECOMUNICACIONES Y TV POR CABLE (2005)
(Valores en miles de millones de pesos argentinos)

Empresa	Ingresos
Telefónica	7,377
Telecom	5,865
Total Industria TV Cable	2,520
Telmex	309

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ATVC.

A diferencia de las restricciones hacia la convergencia que se les plantea a los operadores telefónicos, los operadores de TV por cable podrían dar todos los servicios, sin embargo, en la actualidad están más abocados a digitalizar sus redes, para eliminar la piratería, y competir con la futura IPTV antes que a resolver las complicaciones técnicas que les trae la implementación de la telefonía IP. Además, no tienen tanto respaldo financiero para operar en ese nuevo negocio y han elegido colocar sus esfuerzos de inversión en la banda ancha que es donde se observa el mayor crecimiento.

La empresa IP Tel fue la pionera en empujar la telefonía IP en las redes HFC en distintas localidades de la provincia de Córdoba. En abril de 2006, la siguió la cooperativa de CATV de Hernando (que cuenta con 1000 abonados) que sirvió como prueba piloto para el resto de las 200 cooperativas de CATV y otras tantas empresas pequeñas de TV por cable. En tanto, Multicanal y Cablevisión, los dos grandes operadores en manos del Grupo Clarín, no han avanzado significativamente con este servicio. Sin embargo, Supercanal ha dado pasos más significativos hacia la telefonía IP residencial al asociarse con Crossfone para brindar triple play en Mendoza.⁸

3.5 Los servicios de nueva generación: VoIP e IPTV

Si bien los operadores de telefonía hacen uso extendido de la tecnología IP en sus redes troncales, el crecimiento de los servicios de VoIP a clientes finales es aún incipiente y mayormente restringido al mercado corporativo. Las estimaciones más recientes calculan que existen alrededor de 25.000 clientes de telefonía IP en Argentina. El mercado se encuentra en rápido crecimiento, ya que a fines de 2004 existían solo 3.000 clientes, lo que marca una tasa de crecimiento que supera la también alta tasa de crecimiento de la banda ancha mencionada anteriormente. Entre los prestadores más activos se encuentran Telmex, Prima (Grupo Clarín), iPlan, y Crossfone. Las

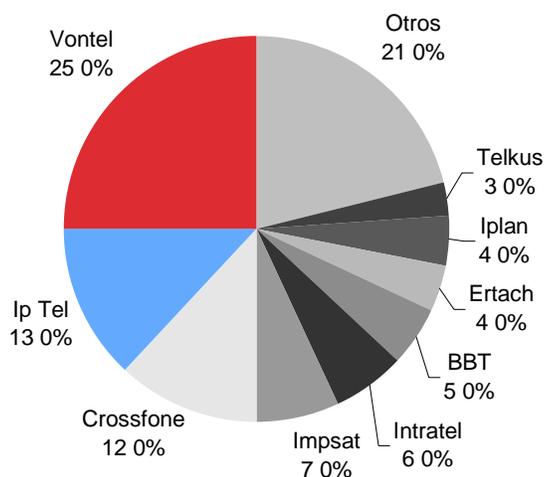
⁸ Crossfone es la filial argentina de la empresa estadounidense LatiNode, enfocada en el tráfico internacional de telefonía IP que se está expandiendo fuertemente en el mercado argentino a partir de alianzas con los operadores de cable en las principales ciudades del país.

grandes corporaciones son los principales usuarios de comunicaciones IP, aunque ya durante 2006, a partir de las nuevas ofertas de operadores nuevos e incumbentes se empezaron a incorporar empresas de tamaño medio.

GRÁFICO 10 FACTURACIÓN ANUAL DE LA TELEFONÍA IP

En 2006, los ingresos por prestación de servicios de telefonía IP en Argentina ascendieron a US\$ 27 millones (esta cifra incluye teléfonos IP, softphones y sistemas híbridos).⁹ Durante este período se instalaron más de 100.000 líneas IP, con un crecimiento del 130% en cantidad de líneas y del 100% en facturación. Este desempeño colocó a la Argentina en tercer lugar en América Latina, detrás de México y Brasil, mientras que la base instalada en el país supera las 200.000 líneas IP. El efecto del crecimiento de la telefonía IP a nivel internacional pronostica un fuerte crecimiento de la adopción a nivel local. Según Telegeography, el 20% del tráfico de voz internacional entrante a la Argentina ya se realiza sobre protocolo IP.

GRÁFICO 11 MERCADO DE LÍNEAS PAGAS DE VOZ SOBRE BANDA ANCHA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Convergencia Research.

Por el contrario, el desarrollo de los servicios de IPTV es aún incipiente debido a la falta de definición sobre las condiciones de entrada al mercado por parte de los operadores de telefonía, así como por la falta de definición de una política para la transición a TV digital de los servicios terrestres. Por el momento, estos servicios se encuentran en fase de prueba piloto, a la espera de definiciones regulatorias que permiten a los prestadores potenciales realizar inversiones de mediano plazo. De todas maneras, las incumbentes telefónicas han anunciado grandes inversiones y ya han completado tendidos de fibra óptica. Por lo pronto Telefónica y Telecom analizan si es viable el modelo de Imagenio en España, de prestación sobre ADSL2, o si es necesario tender fibra óptica en aquellas áreas donde se justifique la inversión. Por el momento ha

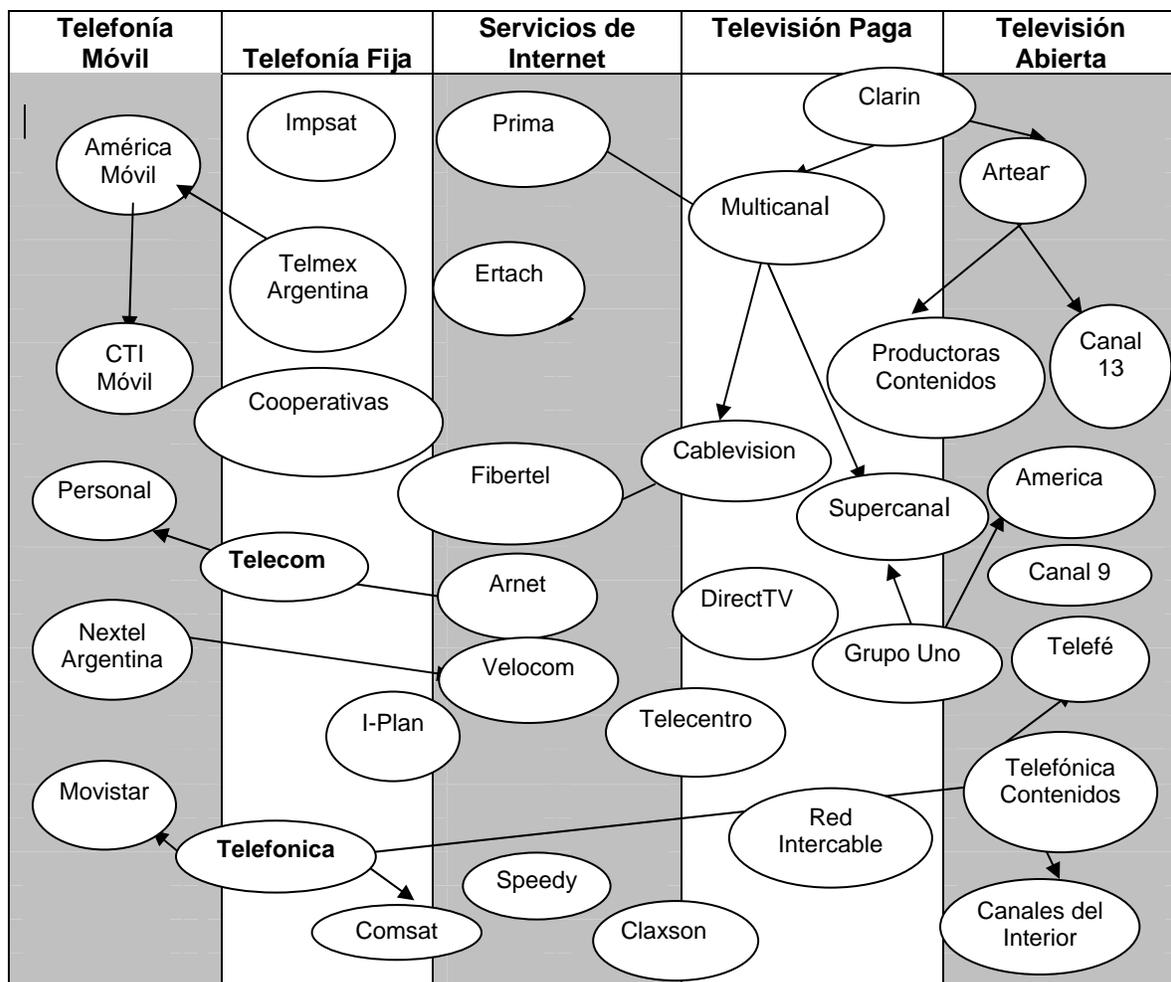
⁹ Convergencia Research Documento No. 64 (Abril 2007).

habido sólo movimientos incipientes en torno a aquellas empresas, en su mayoría pequeñas, que no encuentran barreras regulatorias para ofrecer servicios de *triple play*.

3.6 Mapa del sector convergente

A continuación se presenta un mapa de los actores convergentes descritos anteriormente. También se incluye el sector de la TV abierta, por cuanto sirve para entender las relaciones de las empresas del mercado convergente. En el mapa se observa que, más allá de las barreras regulatorias que se discuten a continuación, la consolidación del mercado en el período posterior a la crisis de 2001 ha estado basada en la perspectiva de convergencia del sector, siendo cada vez mayor la propiedad cruzada entre operadores de telefonía fija, nuevos entrantes de telefonía, operadores de TV por cable, ISPs, y productores o distribuidores de contenido (las líneas continuas en el mapa representan el control accionario total o parcial, mientras que las líneas discontinuas se refieren a operaciones que todavía no han sido aprobadas por la CNDC u operadores que todavía no se han lanzado al mercado).

GRÁFICO 12
EL MAPA DE LOS ACTORES CONVERGENTES



Fuente: Elaboración propia en base mapa de Convergencia Telemática.

IV. Marco institucional

El marco regulatorio que norma la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en Argentina se caracteriza por su extrema volatilidad, principalmente debido a la falta de independencia de los entes reguladores y la volatilidad macroeconómica que subyacen a la continua revisión de normas y contratos. Como señalan varios estudios sobre regulación de servicios públicos (eg, Abdala, 1998; Spiller, 1999; Murillo y Finchelstein, 2004), la inestabilidad institucional del país dificulta la formación de una burocracia capaz de regular empresas privadas en contextos complejos de cambio continuo. Como veremos, los recurrentes cambios organizativos, de dependencias y competencias en la regulación de servicios de telecomunicaciones desde que se inicia el proceso de reformas a principios de los años '90 no hacen más que incrementar las deficiencias funcionales y disminuir la efectividad regulatoria del sistema.

La discrecionalidad en la regulación de las telecomunicaciones y radiodifusión es también consecuencia de la falta de mecanismos formalizados que prevean el “acceso” de las partes interesadas a la toma de decisiones de las distintas agencias regulatorias, lo cual aumenta considerablemente las oportunidades de captura tanto por parte del poder político como de los operadores. Asimismo, y también debido a la ausencia de procedimientos formales, se acentúan los problemas de *accountability*, transparencia y legitimidad. Esto se manifiesta, como veremos a lo largo del documento, tanto en la falta de aplicación de las normas vigentes (o en su aplicación arbitraria), como en la escasa transparencia de los procesos de toma de decisiones que afectan a la industria. En general resulta evidente que las telecomunicaciones –en su sentido más amplio– ocupan un lugar marginal en la agenda política nacional, en tanto no se observan grandes disputas entre las principales fuerzas políticas al respecto, y existe cierto consenso implícito de posponer en el tiempo la normalización de las diversas irregularidades del sector.

Más allá de esta inestabilidad del contexto institucional, la normativa que ordena la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión plantea dos grandes barreras para el desarrollo de servicios basados en tecnologías convergentes: por un lado, la separación histórica que existe entre la provisión de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, que responden a legislaciones y reguladores diferentes; por otro, el atraso que presentan ambos marcos jurídicos al fundarse en leyes marco sancionadas hace más de dos décadas en el caso de radiodifusión (Ley 22.285 de 1980) y tres décadas en el caso de telecomunicaciones (Ley 19.798

de 1972), ambas bajo gobiernos de facto.¹⁰ Este atraso jurídico ha llevado a los sucesivos gobiernos a promover actualizaciones mediante resoluciones y decretos *ad hoc* que, más allá de sus contenidos, conforman un marco poco ordenado y de escasa seguridad jurídica para los actores del mercado.

Por otra parte, se hace evidente la limitada y casi inexistente participación del Poder Legislativo en la fijación de políticas del sector más que para ratificar lo actuado por el ejecutivo. Todo el proceso de reformas y privatizaciones llevado adelante durante los años '90 que transformó el marco legal de las telecomunicaciones se llevó a cabo a través decretos amparados bajo el marco de la Ley de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa (Ley 23.696) que delegaba facultades del Congreso al Poder Ejecutivo (Schifer y Porto, 2002).¹¹ El rol marginal del Congreso en la promoción del debate público mediante el mecanismo institucionalizado de audiencias con sus comisiones, que permitiría que todos los actores interesados expresaran sus puntos de vista y facilitaría la creación normativa (la cual es su competencia), tiene como resultado el presente *statu quo*.

4.1 Telecomunicaciones

A principios de los años '90, y concomitantemente con la privatización de la empresa pública estatal (ENTEL), se crea un ente regulador de las telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), cuyas funciones incluían la regulación, supervisión y control del sector, como así también la prevención de prácticas anticompetitivas (Decreto n° 1185/90). En 1996, mediante el Decreto n° 660/1996, la CNT se fusiona con el regulador postal, creándose la actual Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). La CNC nace como organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación (SeCom), que por entonces había ascendido de su status de subsecretaría y pasaba a ser parte de un nuevo y poderoso Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOySP). Por lo tanto, desde el inicio la CNC queda limitada por su vínculo administrativo con la SeCom, que concentra las responsabilidades de fijación de políticas públicas, dejándose al regulador las atribuciones de control y de sistematización técnica pero con escaso poder de ordenamiento del sector.

El regulador opera de manera independiente solamente durante su primer año de existencia. Ya en 1991 la CNT es intervenida por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a través del Decreto n° 136/92, quedando bajo la tutela del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. El plazo de la intervención inicial de 12 meses es prolongado por un total de 22 meses (hasta Octubre de 1993). En Mayo de 1995, la CNT sufre una segunda intervención por parte del MEOySP, en la cual se remueven varios de sus directores, y lo cual lleva a una serie de acciones ante la Justicia por parte del Defensor del Pueblo de la Nación. La autonomía financiera del ente regulador también estuvo limitada desde su creación, ya que su presupuesto debe ser elevado al PEN y debe contar con la aprobación del Congreso Nacional, de la misma forma que cualquier otra dependencia administrativa nacional (originariamente, la CNT podía fijar tasas y aranceles específicos para el sector, pero esa facultad le fue quitada en 1993). A través del Decreto n° 521/2002 el PEN dispuso nuevamente su intervención por el período de vigencia de la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561). Este decreto sigue vigente y por lo tanto ordena bajo régimen de excepción el funcionamiento de la CNC.

¹⁰ En el caso de la ley de telecomunicaciones bajo el gobierno del Gral. Alejandro A. Lanusse, y la ley de radiodifusión bajo el gobierno del Gral. Jorge R. Videla. Han existido numerosos proyectos de ley para derogarlas, especialmente la Ley 22.285, sin embargo ninguno tuvo siquiera sanción de una de las cámaras del Congreso.

¹¹ Posteriormente, mediante la Ley 25.148 se robustecen y renuevan esas facultades delegadas por el Congreso al PEN.

Los sucesivos cambios en los objetivos, misiones, funciones y competencias han atentado contra la consolidación institucional y profesionalización tanto de las agencias de regulación como de los organismos hacedores de política. Esto queda evidenciado, por ejemplo, al ver que la SeCom ha tenido reformulaciones aproximadamente cada tres años desde 1996, lo cual, sumado a sus frecuentes cambios de dirección, han exacerbado su volatilidad y dificultado la formación de cuadros técnicos permanentes. El funcionamiento y alcance de la SeCom se estructuró inicialmente mediante los decretos 245/96 de creación bajo la órbita del Ministerio de Economía, y 251/96 aclarativo de su competencia, con sus modificatorios 660, 952 y 1260, todos de 1996. En 1999 fue modificada la denominación y su ubicación dentro de la administración central y fueron reformuladas sus misiones y funciones a través del Decreto 20/99, modificado posteriormente a través del Decreto 772/00. El Decreto 20/99 fue derogado luego en el año 2002 y sus atribuciones modificadas por los Decretos 357 y 475 del mismo año. A partir del año 2003, la SeCom pasa a formar parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El Decreto 27/2003 es el que define nuevamente sus misiones y funciones y continúa vigente hoy día.

La falta de independencia y transparencia en las políticas del sector también queda en evidencia en el otorgamiento de licencias y permisos de prestación, donde el PEN tiene competencia exclusiva. Por ejemplo, el otorgamiento de licencias de telecomunicación es facultad exclusiva de la SeCom, mientras que cabe a la CNC la sola función de emitir una opinión en dictamen. Esto significa que, más allá de los esfuerzos de modernización de la normativa que se describen a continuación, el Poder Ejecutivo detiene el poder discrecional sobre la entrada al mercado de nuevos operadores. Como veremos, sucesivos gobiernos han privilegiado este tipo de herramienta de política pública por sobre normas generales que ordenen al sector.

4.2 Radiodifusión

El sector de radiodifusión tiene como ente regulador al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), creado el 22 de agosto de 1981 a partir de la sanción de la Ley Nacional de Radiodifusión n° 22.285 (promulgada el 15 de septiembre de 1980) que fija las pautas para los servicios de radiodifusión en todo el territorio de la República Argentina.¹² Cabe distinguir que la ley de telecomunicaciones 19.798 de 1972 incluía el sector de radiodifusión, pero este sector es objeto de tratamiento jurídico separado a partir de la Ley de Radiodifusión de 1980.¹³ El COMFER funcionaría en teoría como un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia y con autoridad para llamar a concurso para la adjudicación de las licencias de radiodifusión. Anteriormente también ha estado vinculado a la Secretaría de Medios de Comunicación (antes Secretaría de Prensa y Difusión)¹⁴ con la cual comparte objetivos y foco sobre los medios de radiodifusión nacionales. Aún cuando el COMFER dependa de dicha Secretaría, reúne las características de los entes autárquicos, es decir, tiene: a) recursos propios por contar con asignación presupuestaria en el Presupuesto Nacional; b) representación en juicio; c) dicta sus propias normas; y d) persigue fines públicos.

En 1996 se produce un intento frustrado de fusionar los organismos de regulación y control telecomunicaciones y la radiodifusión con la creación CNC. En los Decretos 660 y 952 de

¹² La Ley Nacional de Telecomunicaciones n° 19.798, sancionada el 22 de Agosto de 1972, da origen a la Comisión Nacional de Radio y Televisión (CONART), antecedente inmediato del actual COMFER.

¹³ La ley 22.285 destina un capítulo al contenido de las emisiones, justamente porque éstas carecen de la nota de privacidad que la ley 19.798 ha otorgado a las telecomunicaciones. La esencia de la responsabilidad jurídica del radiodifusor reside en la facultad que le ha sido otorgada de diseñar una grilla de contenidos que, a su criterio, responde a una demanda de información o de entretenimiento del público en general.

¹⁴ Por Decreto N° 1621/96 se aprobó la estructura organizativa del COMFER, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Prensa y Difusión, y por el Decreto N° 1425/97 se aprobaron las modificaciones a esa estructura.

1996 se adoptó la decisión de fusionar la entonces Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), el COMFER y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) en la CNC, la cual funcionaría como organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación. Paralelamente, se dispuso que, en tanto durase el proceso de fusión aludido, el COMFER, dependería del Poder Ejecutivo Nacional a través de la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación. Tal como lo señalan Schifer y Porto (2006), esta decisión de incluir al organismo rector de la radiodifusión bajo la órbita de la CNC era mucho más que una fusión administrativa. Según estos autores, en los hechos, mas allá del debate doctrinario, la decisión significó en ese momento un intento de supremacía político-institucional de los organismos del campo de las telecomunicaciones respecto de los actuantes en el sector de la radiodifusión. La reversión definitiva de esa determinación se dio con el dictado del Decreto 1260/96, en el que se excluyó al COMFER en la conformación de la CNC. En dicho decreto se recordaba que los servicios de radiodifusión eran de interés público y debían propender al “enriquecimiento cultural” y “elevación moral” de la población, y su orientación y promoción debían ser competencia en exclusividad del Poder Ejecutivo Nacional.

Los elementos más significativos de la actuación del COMFER en la práctica como regulador de la radiodifusión han sido su falta de proyección estratégica del sector, un alto nivel de desorden administrativo, elevada discrecionalidad y su escasa independencia del poder ejecutivo. Prueba de esto es la escasa transparencia en la disponibilidad de pliegos de licitación de nuevos servicios de televisión, tanto abierta como de TV por cable, así como las recurrentes excepciones a la aplicación de la legislación vigente.

El ámbito de competencia del COMFER abarca también a los servicios de TV por cable, considerados por la legislación como servicios complementarios de radiodifusión. Como es sabido estos servicios son transmitidos a través de redes cableadas, y por ello no involucran el uso del espectro radioeléctrico. Bajo esta justificación la Ley de Radiodifusión (Artículo 39) permite la adjudicación directa de licencias de TV por cable por parte del COMFER, a diferencia de los servicios de radiodifusión tradicional que por usar el radioespectro requieren de concursos abiertos y públicos. Esto también conlleva una atenuación de la intensa regulación que pesa sobre los servicios tradicionales, a saber:

- su adjudicación es directa sin necesidad de sometimiento a un procedimiento de selección licitatorio o comparativo con otros oferentes;
- es posible la confluencia de tantas empresas como sujetos requieran la autorización para una misma localidad, pudiendo en consecuencia desarrollarse en condiciones de amplia competencia
- la titularidad de un servicio complementario no es tenida en cuenta a los fines del límite máximo de licencias por persona que autoriza la ley de radiodifusión como exigencia para evitar el monopolio informativo.

Consecuentemente, para poder brindar el servicio complementario de radiodifusión de televisión por cable, es necesario que el COMFER adjudique en forma directa una licencia a tal efecto, procedimiento que requiere la previa compra del pliego de condiciones por parte del interesado, a fin de adecuar su petición a los parámetros que de allí surjan, propuesta que luego debe ser evaluada por la autoridad de aplicación quien puede disponer o no la adjudicación. Sin embargo, la no disponibilidad de pliegos desde el 6 de septiembre de 2000 (cuando entra en vigencia la Resolución n° 726/2000 que comprende la suspensión en el otorgamiento de licencias de servicios complementarios de radiodifusión debido al “estado de emergencia administrativa”) ha actuado de facto como una barrera de entrada para la competencia y favorecido a los operadores incumbentes (Castellano Terz y Fargosi, 2006).

Otro caso conflictivo dentro del marco de interés del COMFER ha sido la Ley 25.750/03 de Preservación de los Patrimonios Culturales que impide que los capitales de origen extranjero adquieran más del 30% de la propiedad de los medios de comunicación en la Argentina. La configuración del mercado de la radiodifusión ha dado lugar a diversas interpelaciones judiciales amparadas bajo esta ley. Sin embargo, hasta el momento esta norma no ha tenido mayor impacto sobre la propiedad de los medios, donde participan diversos grupos de capital extranjero, como los Grupos Telefónica (canal de TV abierta Telefé), Prisa (radio Continental) y el empresario mexicano Remigio González (Canal 9), entre otros.¹⁵

La mora legislativa y administrativa en todos estos aspectos está asociado a la dependencia directa del COMFER a la Presidencia y a la Jefatura de Gabinete de Ministros que constituyen el corazón político del Poder Ejecutivo. De allí a que sus decisiones respondan a la lógica política y no a la de un ente regulador autónomo ni mucho menos proactivo. Este fenómeno se refleja en el desorden jurídico del sector, el cual se manifiesta no sólo en el proceso de obtención de licencias, sino también en la aprobación de fusiones o ventas de paquetes accionarios de canales de TV, la reglamentación de leyes o decretos, la designación de funcionarios, la formación de personal técnico y por supuesto en el control de los contenidos radiodifundidos.

4.3 Coordinación e interacción entre sector público y actores de mercado

A los efectos de tener una visión completa de los actores institucionales que comprenden el fenómeno de la convergencia tecnológica es necesario analizar también los medios de interacción y coordinación de las instituciones de la radiodifusión y las telecomunicaciones entre sí y para con otros organismos públicos competentes vinculados a la defensa de la competencia y los derechos de los usuarios. Siguiendo esta misma línea, ya descrito el mercado y sus actores, es importante también ver de qué modo los actores privados se vinculan e interactúan con los del sector público para influir y participar en la formación de políticas.

En principio, debe señalarse que hasta el momento la convergencia de medios de telecomunicaciones y radiodifusión no ha traído conflictos de competencias redundantes, ni de coordinación en la formación de políticas, aunque abunden grises y vacíos regulatorios o hasta reglas sin aplicación en la práctica. Por caso, entre la CNC y el COMFER o la SeCom y la Secretaría de Medios y la Secretaría General de la Presidencia no hay ámbito ni método de trabajo conjunto, sino reuniones de carácter informal y *ad hoc*. Esto hace evidente que la interacción entre estas agencias es más de tipo particularista que institucionalizada, y dependiente de las características personales de quienes las lideran. Como ejemplo, llama la atención que en el caso de la elección del estándar de TV digital el proceso de evaluación de las tecnologías está siendo liderado por las instituciones vinculadas al Ministerio de Planificación, con escasa participación del COMFER o la Secretaría de Medios de Comunicación.

Consideración aparte merece la vinculación de las instituciones de la radiodifusión y las telecomunicaciones en el ámbito de la defensa del consumidor y la competencia, que son jurisdicción de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor (SDC) y la Comisión de Defensa de la Competencia (CNDC) respectivamente, ambas parte del Ministerio de Economía y Producción.

¹⁵ El caso de Telefé ha sido motivo de extenso debate ya que fue adquirido por Telefónica de España en 1997 y desde entonces el COMFER no se ha expedido respecto de su titularidad. Un fallo reciente (Mayo de 2007) de la justicia bloqueando el traspaso de la licencia de Radio Continental al grupo español Prisa podría tener repercusiones sobre la venta del 80% de Canal 9 al empresario mexicano Remigio González y la titularidad de Telefónica sobre Telefé.

En estos casos, existe regulación y mecanismos reglados de consulta formal. Por caso, ya desde el artículo 16 de la ley 25.516 de Defensa de la Competencia, se establece la obligatoriedad de la consulta de la CNDC para reglas que atañen a servicios públicos, donde se establecen plazos para requerir opiniones sobre el impacto en la competencia y el cumplimiento del marco regulatorio en el mercado de su jurisdicción. Algo similar sucede con la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor de 1993 que establece los principios y modalidades generales para la prestación de servicios y la resolución de conflictos con los consumidores. Por otra parte, en varios de los reglamentos contenidos dentro del Decreto 764/2000, se mencionan específicamente los temas en los que la SeCom resolverá e interpretará en forma conjunta con la CNDC y la SDC.¹⁶

Es interesante notar el rol cada vez más significativo que toman la CNDC y la SDC en la actividad de la industria. En el caso de la CNDC, la convergencia de servicios no sólo promueve fusiones y adquisiciones, sino que también requiere nuevas consideraciones acerca del concepto de “posición dominante” que atañen a la estructura de la industria convergente. Por otro lado, el avance de las nuevas tecnologías dificulta la regulación vertical del sector, migrando así los conflictos hacia el paraguas general de los servicios públicos y los principios generales de la defensa del consumidor.

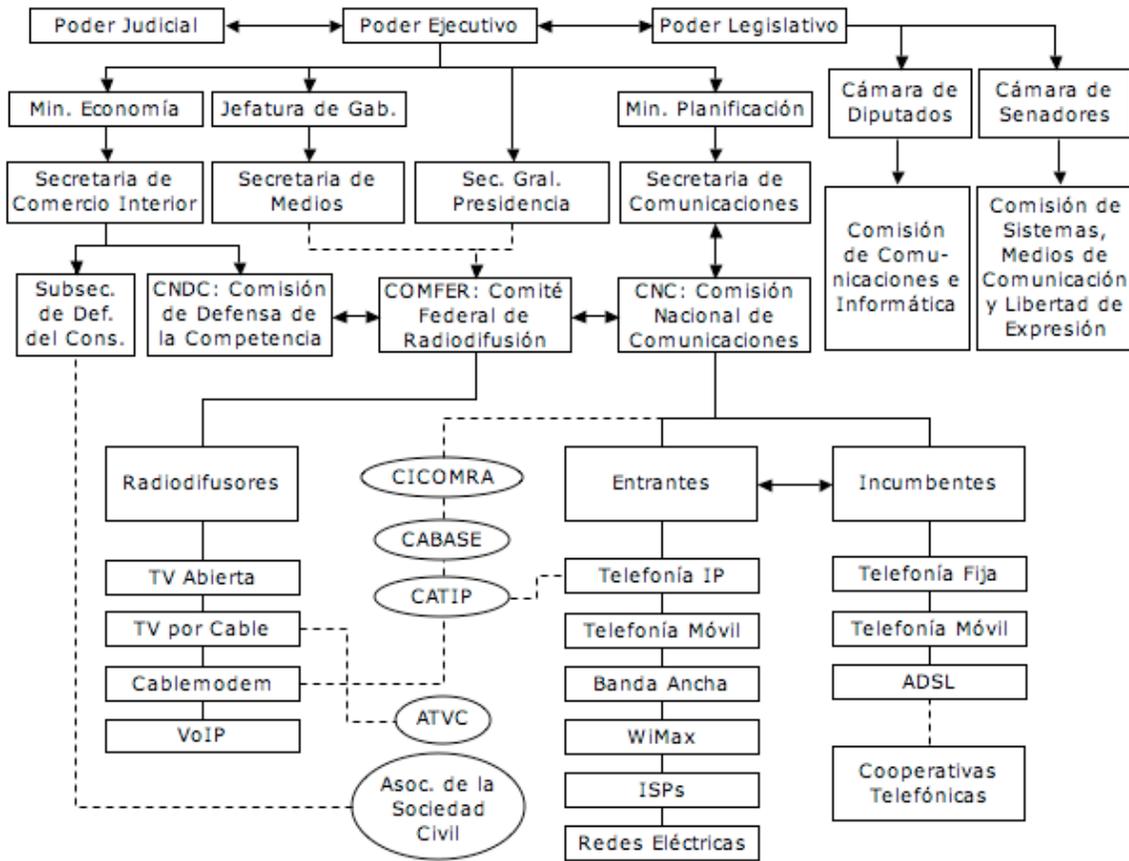
Los actores del sector privado participan de diversas asociaciones o cámaras entre las que se destacan algunas como CICOMRA (Cámara de Informática y de las Comunicaciones de la República Argentina), CABASE (Cámara Argentina de Internet, Comercio Electrónico, Contenidos y Servicios Online), CATIP (Cámara Argentina de Telefonía IP y Comunicaciones Convergentes) y ATVC (Asociación Argentina de TV por Cable). Sin embargo el patrón de interacción y consulta público-privada no obedece a un canal formal, dependiendo de la voluntad del regulador en cada caso. Además, puede destacarse que existe cierta disputa sobre la representatividad que las distintas asociaciones tienen para con su sector. Esto se debe a que existen diversas cámaras de segundo o tercer orden (en especial en el caso de las empresas de software o comercio electrónico) con competencias comunes que se disputan la representatividad del sector, lo cual ha dificultado su interacción con las agencias competentes del sector público.

El Decreto 764/00 determina claramente los procedimientos de consulta previa con el sector privado a la hora de establecer regulaciones. Sin embargo, desde la crisis de 2001 las consultas del sector público al privado han sido limitadas. Además, la fragilidad institucional de los reguladores hace que los privados subestimen dichas prácticas, privilegiando en cambio la acción directa a través de las conexiones informales con los funcionarios del gobierno. En cambio, tienen cada vez mayor participación en estos procesos las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, las asociaciones de consumidores reclaman espacios de participación y han sido importantes cuando se ha llamado a consulta públicas, así como también denunciando las irregularidades en la provisión de servicios a la Subsecretaría de Defensa del Consumidor o reclamando la implementación del servicio universal.

El siguiente gráfico detalla el esquema de interacciones principales entre los hacedores de política, los reguladores, y los principales actores del sector:

¹⁶ Véase, como ejemplo, el capítulo 2 de los reglamentos contenidos como Anexos al Dto. 764/2000: Desregulación de las Telecomunicaciones. Reglamento de Licencia para Servicios de Telecomunicaciones (Anexo I); Reglamento Nacional de Interconexión (Anexo II); Reglamento General del Servicio Universal (RGSU Anexo III); Reglamento sobre Administración, Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico (Anexo IV).

GRÁFICO 13
ESQUEMA DE ACTORES INSTITUCIONALES Y MEDIOS DE INTERACCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

V. Marco regulatorio de los mercados convergentes

En Argentina, como fuera señalado, existen cuerpos normativos separados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. En efecto, la Ley 19.798 rige en la primera disciplina y la Ley 22.285 en la segunda. En el Decreto 764/00 de desregulación de las telecomunicaciones, si bien se hace referencia a la integración de servicios y la convergencia tecnológica, no se avanza en la integración jurídica de ambos sectores. De hecho tanto en el Reglamento de Licencias, como en el de Administración, Control y Gestión del Espectro Radioeléctrico se advierte que dicha normativa no es aplicable a los servicios de radiodifusión. También es interesante notar que tanto la Ley 24.424 como la Ley 25.000 referidas a los acuerdos sobre servicios de telecomunicaciones en el seno del GATT y la OMC contienen disposiciones referidas a las telecomunicaciones, pero expresamente excluyen a los servicios de radiodifusión.

A continuación, se destacan los aspectos normativos vigentes más importantes que regulan a las comunicaciones en su sentido más amplio. En el análisis se resaltan las importantes diferencias en el tratamiento legislativo de los sectores convergentes.

5.1 Entrada al mercado

La principal barrera que presenta el actual marco regulatorio al proceso de convergencia es la restricción que pesa sobre los operadores de telefonía (tanto fija como móvil) de prestar servicios de radiodifusión, lo que dificulta el desarrollo de estrategias de *triple play* sobre redes IP. Esta restricción es desde luego muy criticada por estos operadores, ya que además no es recíproca pues como veremos no existe tal impedimento para la entrada de los operadores de TV por cable al negocio de la telefonía. Este es uno de los principales puntos de negociación entre los actores de mercado y el gobierno en vistas de una posible revisión del marco jurídico y de la sanción de una nueva Ley de Telecomunicaciones.

Dicha restricción, que afecta particularmente a Telefónica y Telecom, está plasmada en una serie de normas, a saber:

- Restricciones que derivan del pliego de licitación para la privatización de ENTEL (Decreto n° 62/90), que fijan como objeto social único de los nuevos licenciatarios la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y exceptúan expresamente a los servicios de radiodifusión
- La Ley 26.053 que impide la otorga de una licencia de radiodifusión a las personas jurídicas prestadoras de un servicio público (lo que excluye también a los operadores de redes eléctricas).
- La Ley 25.750 que determina que la propiedad de los medios de comunicación (incluyendo las redes de TV por cable) debe ser de empresas nacionales, y fija un límite de 30% del capital accionario para la participación de empresas extranjeras (que directa o indirectamente controlan a las telefónicas incumbentes)
- Restricciones que derivan de resoluciones de la SeCom y el COMFER, que obligan al prestador de servicios de radiodifusión acreditar la propiedad directa de la totalidad de la infraestructura y equipamientos utilizados para tal actividad (y por lo tanto impide la prestación de radiodifusión por parte de terceros mediante el arriendo de redes a los operadores de telefonía).

El principal instrumento jurídico que gobierna la prestación de los servicios de telecomunicaciones es el Decreto 764/2000 que fija las pautas para la apertura del mercado luego de la expiración del período de exclusividad de las dos empresas creadas a partir del proceso de privatización de ENTEL. En este decreto se fijaron las pautas que regirán el otorgamiento de licencias, el régimen de interconexión, el servicio universal y la gestión y control del espectro radioeléctrico. Este decreto se sanciona como parte de los compromisos asumidos por la República Argentina al suscribir al Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la Organización Mundial del Comercio (OMC), ratificado por Ley N° 25.000, que implica el compromiso de abrir a la competencia los servicios de telecomunicaciones, sin restricción alguna, con posterioridad al 8 de noviembre del año 2000, exceptuando los servicios satelitales.

La principal variante que introduce el Decreto 764/2000 es la eliminación del límite de licencias por segmento del mercado y la introducción del esquema de licencia única para los prestadores de los distintos servicios de telecomunicaciones. Este esquema es también innovador al introducir el concepto de neutralidad tecnológica, ya que no hace hincapié en la tecnología destinada a un servicio, sino en el servicio a prestar en sí mismo independiente de la tecnología que se utiliza.

Los principios generales del reglamento de prestación de servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia están basados en los siguientes puntos:

- a) El otorgamiento de licencias se establece como independiente de la existencia y asignación de los medios requeridos para la prestación del servicio. Es decir que si un servicio requiere la utilización de frecuencias del espectro radioeléctrico, la licencia no presupone la obligación del Estado Argentino de garantizar su disponibilidad. La autorización y/o el permiso de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico se tramitan por separado ante las autoridades correspondientes
- b) La prestación de los servicios de telecomunicaciones es independiente de la tecnología o medios utilizados para ofrecerlos. Es decir que no se fija ni determina una tecnología para la prestación de los servicios, dejándose al operador la elección de la tecnología a utilizar, pudiendo el Prestador seleccionar libremente la misma así como la arquitectura de red que considere más adecuada para la prestación del servicio.

- c) No se establece restricción alguna para la participación de capitales extranjeros en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

5.2 Reglamento general de licencias y clasificación de servicios

El Decreto 764/2000 establece una licencia única para la prestación de los servicios de telecomunicaciones. La misma presenta las siguientes características:

- a) La licencia única de servicios de telecomunicaciones habilita a la prestación al público de todo servicio de telecomunicaciones, sea fijo o móvil, alámbrico o inalámbrico, nacional o internacional, con o sin infraestructura propia.
- b) Si la prestación del servicio de telecomunicaciones al público requiere el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico el prestador deberá tramitar la correspondiente autorización de uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, de conformidad con lo estipulado en el Reglamento General de Administración, Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico.
- c) La autoridad otorgante de la licencias tiene la obligación de expedirse, respecto de la solicitud de licencia, dentro de un plazo de 60 días, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud por parte del peticionante.
- d) Existe una modalidad denominada de “reventa de servicio de telecomunicaciones” que consiste en que aquellos interesados que deseen revender a terceros servicios de telecomunicaciones ofrecidos por un prestador, deberán previamente obtener una licencia de servicios de telecomunicaciones. Para ello los prestadores que revendan servicios de telecomunicaciones deberán ofrecerlos indicando claramente las condiciones de calidad del servicio ofrecido y es responsable ante su cliente por la prestación del servicio, por lo que se hace pasible de aplicación del régimen sancionatorio respectivo.

En relación con los requisitos para la obtención de la licencia se podrá observar que prevalece una simplicidad del trámite, neutralidad de tecnología, pluralidad del objeto social del solicitante y carencia de inversión mínima. Los elementos de la presentación son:

- a) Presentación de la documentación personal y societaria.
- b) Declaración de someterse a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires.
- c) Compromiso de adoptar sistemas y procedimientos de seguridad, tendientes a resguardar la confidencialidad de las comunicaciones que se cursen por medio de sus instalaciones y equipos.
- d) El solicitante deberá describir los servicios a brindar, objetivos y modalidades.
- e) Presentar un plan técnico y cronograma para los tres primeros años, que contenga la descripción y ubicación de la red que utilizará para brindar su servicio.
- f) Presentar una descripción de la cobertura geográfica prevista para los tres primeros años de prestación del servicio declarado.
- g) Presentar un plan de inversión en el que deberá informar el programa de inversiones a efectuar, así como las inversiones en materia de instalación y operación de la red para los tres primeros años.
- h) Es requisito que el plan de inversión sea consistente con el plan técnico presentado.

- i) No es requisito que la sociedad solicitante de la licencia tenga como objeto social exclusivo la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Una de las implicancias más importantes de la licencia única es dejar sin relevancia la clasificación de licencias por servicio específico que existía con anterioridad. Es decir, la entrada al mercado no está limitada mediante un listado de servicios definido de antemano por el regulador, sino que el solicitante debe simplemente describir los servicios a brindar y tener un plan técnico correspondiente. Tampoco se establecen restricciones en cuanto al tipo de empresa habilitada para solicitar la licencia única, lo que abre las puertas a la entrada de operadores de TV por cable y eléctricas al mercado de telecomunicaciones en todos sus segmentos. En este sentido la normativa Argentina se encuentra dentro de las más modernas de la región, al eliminar las barreras regulatorias a la entrada al mercado de nuevos operadores, si bien su aplicación efectiva ha estado limitada por la discrecionalidad en la aprobación de licencias por parte de la SeCom y la falta de aplicación del reglamento de interconexión que se discute más abajo.

Por otra parte, el Decreto 764/2000 establece las siguientes obligaciones del operador en el marco de libre competencia:

- a) Iniciar la prestación de los servicios registrados dentro del plazo de 18 meses, contados a partir de la fecha de su registro.
- b) Suministrar anualmente a la Autoridad de Control datos relevantes acerca de la prestación de sus servicios, cobertura, clientes por área, minutos de tráfico e ingresos totales.
- c) Realizar las inversiones para el desarrollo del servicio universal conforme a lo establecido en el Reglamento de Servicio Universal.
- d) Asegurar el funcionamiento adecuado de sus instalaciones.
- e) Interconectarse a la red pública de telecomunicaciones y permitir la interconexión de sus redes y servicios a otros prestadores en los términos del Reglamento Nacional de Interconexión.
- f) Garantizar a los clientes y usuarios los derechos que les corresponden de acuerdo con la normativa aplicable.
- g) Garantizar a los clientes y usuarios la transparencia de la información y de las condiciones de contratación, así como la publicidad de los precios de los servicios que presten, sin establecer condiciones irrazonables que impidan el ejercicio de la libertad de opción entre prestadores.
- h) Garantizar a los clientes y usuarios la confidencialidad de los mensajes transmitidos y el secreto de las comunicaciones.
- i) Ofrecer a sus clientes y usuarios el acceso a servicios de llamadas gratuito para emergencia, policía, bomberos, ambulancias y relativas a siniestros de navegación.

Como se ha podido observar la normativa que abre la prestación de servicios de telecomunicaciones ha tenido como horizonte el facilitar la tramitación de los pedidos para la entrada de nuevos operadores. La reducción de barreras en cuanto a montos de inversión y tecnología requerida para prestar servicios es uno de los puntos centrales de la apertura del mercado de telecomunicaciones que además facilitaría la provisión de servicios convergentes. Como veremos luego existe una notoria disparidad de esta norma con los principios de otorgamiento de licencias y entrada al mercado que se fijan en la normativa de radiodifusión.

5.3 Relación entre operadores: interconexión

Según el Decreto 764/2000 la interconexión comprende los mecanismos económicos, técnicos y jurídicos en base a los cuales los prestadores concretan los acuerdos de interconexión, para proporcionar a sus clientes y/o usuarios acceso a servicios y clientes y/o usuarios de otros prestadores. Los objetivos fijados en el Decreto son:

- a) Promover el ingreso al mercado de nuevos prestadores.
- b) Garantizar condiciones equitativas en la prestación de los servicios evitando toda imposición que implique un uso ineficiente de los recursos de los prestadores.
- c) Asegurar la interconexión e interoperabilidad de las redes y servicios de telecomunicaciones.
- d) Fundar la interconexión en principios de orientación a costos, transparencia, igualdad, reciprocidad y no discriminación.

El Decreto establece los siguientes principios de la interconexión:

- a) Por acuerdo de partes, lo que significa que los prestadores tienen libertad para convenir precios, términos y condiciones de interconexión.
- b) Obligatoriedad, lo que implica que unos tienen el derecho de pedir la interconexión y otros están obligados a concederla, interconectándose directamente.
- c) No discriminación, es decir, los prestadores tienen derecho a obtener iguales condiciones técnicas o económicas que aquéllas que se ofrezcan a otros prestadores que requieran facilidades similares, independientemente del servicio que presten.
- d) Arquitectura abierta: los prestadores tienen la obligación de utilizar, en la interconexión, normas técnicas acordes con las normas y recomendaciones de la UIT.

Es interesante notar que, a diferencia de otros países, desde la apertura del mercado en el año 2000 no se han registrado conflictos judiciales en relación con los acuerdos de interconexión. Sin embargo, de manera general se reconoce que los incumbentes han aprovechado el escaso interés del regulador por mediar en conflictos entre privados para negociar acuerdos favorables con los nuevos entrantes, en particular con aquellos que requieren el acceso a segmentos de red no competitivos como el bucle local o a redes troncales en el interior del país. Además, el recurrente conflicto por la indexación de los precios de interconexión en un contexto de tarifas finales congeladas ha limitado el interés de inversores en el desarrollo de servicios de telefonía IP.

En apariencia, al no existir limitaciones detalladas en materia de normativa de interconexión, ésta se encuentra bien posicionada para acomodar los acuerdos entre redes tradicionales y de nueva generación. Sin embargo, la escasa aplicación efectiva de la norma vigente no permite conclusiones definitivas sobre la conveniencia de actualizar la misma al contexto de convergencia.

5.4 Reglamento general del servicio universal

El Decreto 764/2000 define al servicio universal como el conjunto de servicios de telecomunicaciones que habrán de prestarse con una calidad determinada y precios accesibles, con independencia de su localización geográfica. Se promueve que la población tenga acceso a los servicios esenciales de telecomunicaciones, pese a las desigualdades regionales, sociales, económicas y las referidas a impedimentos físicos. Inicialmente se priorizan las carencias de telefonía básica y, en segunda instancia, de acceso a Internet.

Los principios generales que rigen la prestación de servicio universal son:

- a) Igualdad de oportunidades: se deberán utilizar criterios objetivos que identifiquen los sujetos que cumplen con los requisitos establecidos dentro del alcance del servicio universal.
- b) Flexibilidad y adaptabilidad: dada la evolución permanente de la tecnología, el conjunto de los servicios que se engloban dentro del servicio universal debe tener revisión periódica.
- c) Neutralidad competitiva: el sistema de financiación no debe beneficiar a prestadores específicos, conferir derechos de exclusividad, ni impedir la libre elección de los consumidores o privilegiar tecnologías, para evitar la distorsión en las estrategias de acceso al mercado.
- d) Eficiencia: la provisión y el financiamiento del servicio universal deben ser eficientes en la administración de los recursos, minimizando costos y respetando el régimen de prestación competitiva de los servicios de telecomunicaciones.

El reglamento establece un esquema de *pay or play* en el cual todos los operadores de telefonía deben realizar un aporte del 1% sobre sus ingresos a un fondo fiduciario que será destinado a subsidiar el acceso telefónico a clientes residenciales en zonas de altos costos, a grupos de clientes específicos (e.g., pensionados), o para servicios específicos que resuelva promover el Poder Ejecutivo a través de la SeCom. Sin embargo, la volatilidad institucional a la que nos referimos anteriormente ha dificultado la instrumentación de este esquema previsto en el Decreto 764/2000, al punto en que su aplicación efectiva se encuentra paralizada y a espera de la renegociación final de contratos entre el gobierno y los operadores incumbentes.

En el presente el principal esquema de servicio universal aplicado en la Argentina es el subsidio implícito que implican las tarifas congeladas y la prestación en áreas no rentables para los operadores incumbentes. Recién en Junio de 2007, luego de casi 7 años de no aplicación del esquema consagrado en el decreto 764/2000, el gobierno ha retomado la indicativa (en parte gracias a la presión de los entes de control administrativo como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación), intimando a todas las empresas que operan en el sector a aportar el 1% de su facturación para la conformación del futuro fondo destinado a brindar servicio universal. Sin embargo, siguen sin definirse aspectos fundamentales del modelo, tal como el alcance de los servicios que pueden prestarse bajo el esquema del servicio universal (en principio orientado fundamentalmente a telefonía fija) y el aporte adeudado por los operadores durante el período posterior a la ruptura de los contratos y congelamiento de tarifas a finales de 2001.

5.5 Servicios de nueva generación

Con respecto a los servicios de nueva generación, y en particular telefonía IP y IPTV, el marco normativo presenta algunas particularidades y áreas grises que desincentivan las inversiones de largo plazo. Por un lado, la restricción en la otorga de licencias de radiodifusión a los operadores de telefonía, así como el requerimiento de que dichos servicios sean prestados sobre infraestructura propia, representan una importante barrera al desarrollo de redes convergentes, al limitar la competencia tanto en términos de actores de mercado como de competencia entre redes. En este contexto, algunos operadores de telefonía han comenzado a experimentar con servicios de *videostreaming* sobre sus redes bajo el esquema del acceso a una base de datos por parte del cliente, interpretando que dicho esquema de *video on demand* no constituye radiodifusión (algo que el regulador por el momento ha tolerado).

De algún modo algo similar ocurre en el caso de la telefonía IP. Previo a la apertura del mercado de telefonía en 2000, la CNC dicta la Resolución 194/97 que establece la obligación a los proveedores de acceso a Internet para que incorporaran una cláusula restrictiva en los contratos que firman con sus clientes para impedir la transmisión de voz sobre IP. La discusión desde el punto de vista regulatorio era si tal servicio era o no de transmisión de voz viva por la red, y por lo tanto si quedaba comprendido dentro del régimen de exclusividad (para telefonía básica) o de libre competencia (para servicios de valor agregado). El regulador optó por una norma en la que no se prohibía el servicio pero que obligaba al ISP a incluir dicha cláusula restrictiva en los contratos con sus usuarios.

Al momento de la apertura de mercado en el año 2000 los distintos actores del mercado exigen la eliminación de las distinciones vigentes entre servicio telefónico básico, de telecomunicaciones en general y de valor agregado. La nueva realidad tecnológica hacía evidente la necesidad de adaptar los criterios para la prestación de los servicios bajo el esquema de licencia única. En base a este argumento es que se diseña el esquema fijado por el Decreto 764/2000, cuyo objetivo es estimular inversiones en nuevos servicios no contemplados bajo el anterior esquema de licencia por servicios específicos.

Por el momento, el regulador no ha fijado reglas específicas para la provisión de telefonía IP, ni tampoco se ha pronunciado sobre su tratamiento dentro del esquema de licencia única del Decreto 764/2000. Los principales conflictos sobre este servicio han estado relacionados a los planes de numeración, ya que los incumbentes argumentan que los prestadores de telefonía IP obtienen numeración geográfica que no se corresponde con el domicilio actual del cliente a fines de evitar los cargos de larga distancia por parte de los incumbentes. Existe en este sentido una propuesta de creación de una numeración específica para telefonía IP sobre la cual aún no se ha expedido el regulador. En general, si bien el dinamismo de la demanda ha estimulado la entrada al mercado de telefonía IP por parte de distintos actores (en particular no incumbentes), la inacción del regulador en distintas áreas ha limitado el crecimiento de dichos servicios.

5.6 Normativa de radiodifusión

A diferencia del caso de telecomunicaciones, el marco normativo de radiodifusión (fundado sobre la Ley 22.285) se basa en la distinción y otorga de licencias según diferentes tipos de servicios, a saber:

- *Radiodifusión abierta*: servicios que comprenden las radiocomunicaciones cuyas emisiones sonoras, de televisión o de otro género, estén destinadas a su recepción directa por el público en general.
- *Servicios complementarios de radiodifusión*: el servicio subsidiario de frecuencia modulada, el servicio de antena comunitaria, el servicio de circuito cerrado comunitario de audiofrecuencia o de televisión y otros de estructura análoga cuya prestación se realice por vínculo físico o radioeléctrico.
- *Servicio complementario de antena comunitaria*: Servicio que tiene por objeto la recepción, ampliación y distribución de las señales provenientes de una o más estaciones de radiodifusión y sus repetidoras con destino a sus abonados.
- *Servicio de circuito cerrado comunitario de televisión o de audiofrecuencia*: servicio que tiene por objeto la difusión de programación destinada exclusivamente a sus abonados.

La adjudicación de licencias para la prestación del servicio de radiodifusión por particulares se puede realizar:

- a) Por el Poder Ejecutivo Nacional mediante concurso público sustanciado por el COMFER
- b) Por el COMFER, mediante adjudicación directa, en el caso de los servicios complementarios de radiodifusión.

Como se ha mencionado, la Ley de Radiodifusión establece que quienes pueden prestar estos servicios no deben ser personas jurídicas prestadoras de un servicio público. Esto abarca a los directores o administradores de dicha persona jurídica, y a los accionistas mayoritarios de la misma que posean el 10% o más de las acciones que conforman la empresa. En otras palabras, la legislación prohíbe taxativamente a los operadores de telecomunicaciones la prestación de servicios de radiodifusión, incluyendo no sólo a los incumbentes del Servido Básico Telefónico sino también a los nuevos entrantes.

Esta restricción no encuentra simetría en la legislación de telecomunicaciones, ya que como vimos es precisamente el Decreto 764/2000 el que habilita a los prestadores de servicios de radiodifusión el poder solicitar el otorgamiento de licencias para prestar servicios de telecomunicaciones. La única excepción ocurre en los casos en que el prestador de servicios públicos sea una persona jurídica sin fines de lucro (por ejemplo una cooperativa), en cuyo caso la autoridad de aplicación le adjudicará la licencia cuando no exista en el área de cobertura, o área de servicio en el caso de servicios complementarios de radiodifusión, otro licenciataria prestando de manera efectiva el servicio solicitado. Es por ello que entre los pocos actores de mercado que avanzan en la prestación de servicios convergentes se encuentran algunas de las más de 300 cooperativas telefónicas que operan en los mercados medianos y pequeños del interior del país.

5.7 Cuadro comparativo de los organismos de regulación

La comparación detallada de las misiones y funciones de los organismos reguladores que se desprenden de los marcos normativos estudiados nos permite desarrollar la visión que el fenómeno de la convergencia trae aparejado. A continuación se describen algunos de sus aspectos principales, a fin de destacar potenciales áreas de conflicto y resaltar la creciente necesidad de coordinación frente a mercados convergentes.

**CUADRO 3
COMPETENCIAS DE LOS REGULADORES**

	SeCom	CNC	COMFER
Misión	Fijar políticas de telecomunicaciones y la implementación del Programa Nacional de la Sociedad de la Información.	Aplicar, interpretar, y hacer cumplir leyes, decretos y demás normas reglamentarias de las telecomunicaciones	Promover el desarrollo de los servicios de radiodifusión a través de la aplicación de la Ley 22.285
Competencias / servicios	Telefonía fija y móvil, servicios de Internet y otros de valor agregado, servicios postales y satelitales.	Telefonía fija y móvil, servicios de Internet y otros de valor agregado, servicios postales y satelitales	TV abierta, radios de AM y FM y servicios complementarios (TV por cable)
Dependencia	Ministerio de Planificación	Secretaría de Comunicaciones (SeCom), Ministerio de Planificación	Ente autárquico vinculado a la Secretaría General de la Presidencia.
Licencias	Otorga y declara la caducidad de las licencias	No participa en la otorga, asiste a la SeCom en la evaluación de los solicitantes	Otorga, transfiere y determina caducidad de las licencias de radiodifusión
Planes técnicos	Los aprueba previa consulta a la CNC	Verifica la consistencia económica y técnica de los planes ex ante. No hay verificación ex post.	Establece que los radiodifusores posean estudios propios localizados en el país.

	SeCom	CNC	COMFER
Manejo del espectro	Aprueba la atribución recomendada por la CNC. Es responsable de la asignación a los privados	Administra y controla la asignación (posee el poder de policía sobre el uso del espectro). Recomienda la atribución de bandas	Administra y regula la asignación de espectro consultando a la CNC
Establecer regulaciones	Elabora los proyectos de reglamentos generales para la prestación de los servicios de comunicaciones y postales previstos en los respectivos marcos regulatorios	Emite resoluciones y reglamentos para la aplicación de las leyes y decretos. Asiste a la SeCom cuando ésta lo requiere para la creación de marcos normativos	Emite resoluciones para asegurar el cumplimiento de la Ley 22.285
Control y supervisión	No directamente. Supervisa el accionar de la CNC	Es su función principal ejercer el poder de policía frente los actores de las telecomunicaciones	Controla a los radiodifusores tanto en términos de infraestructura como de programación
Protección del consumidor	Coordina y propone mecanismos y sistemas, para la protección de los derechos de los clientes y usuarios, en materia de comunicaciones y postal.	Atiende reclamos y verifica el cumplimiento de las provisiones específicas del consumidor de servicios de telecomunicaciones. Asiste a la Subsecretaría de Defensa del Consumidor	Supervisa los contenidos de la programación. Verifica preservación de derechos del menor, horarios, valores culturales, etc.
Defensa de la competencia	Definición del marco específico para las telecomunicaciones	Previene y sanciona conductas anti-competitivas. Asiste a la Comisión de Defensa de la Competencia en las investigaciones	Asiste a la Comisión de Defensa de la Competencia en las investigaciones cuando ésta lo requiera
Representación internacional	Representa a la República Argentina y coordina la participación del sector privado. Participa de CITELE y UIT	Asiste a la SeCom en la representación del país. Participa de REGULATEL, CITELE, e UIT	Participa junto con la CNC en foros de coordinación de frecuencias con los países limítrofes
Grado de autonomía	Es parte del Poder Ejecutivo y responde a la administración a cargo. Depende del presupuesto nacional y del asignado al Ministerio de Planificación	Al momento de su creación se buscó que fuera independiente. Sin embargo, ha sufrido diversas intervenciones del poder ejecutivo, reduciéndole competencias, e independencia	Es parte del Poder Ejecutivo. Recauda y administra los fondos provenientes de la percepción de los gravámenes y multas que resulten de la aplicación de la Ley de Radiodifusión.
Cuadros técnicos	Alta volatilidad sujeta a los cambios de dirección y el estilo de conducción	Gran cantidad de personal técnico con distintos niveles de formación	Cuenta con alrededor de 100 empleados bajo el régimen estatal de empleo.
Dirección	Sujeta a la designación del Poder Ejecutivo	Posee un directorio con cargos que preveía un concurso público pero en la práctica son designados por el Poder Ejecutivo	Sujeta a la designación del Poder Ejecutivo

Fuente: elaboración propia.

VI. Conclusiones

El entorno regulatorio en Argentina presenta tanto oportunidades como barreras para el desarrollo de redes y servicios convergentes. Como principales barreras se destacan, por un lado, la histórica separación entre los marcos jurídicos que ordenan al sector de radiodifusión y el de telecomunicaciones, que conlleva importantes asimetrías en cuanto a la regulación de servicios convergentes prestados sobre distintas redes y a problemas de coordinación entre reguladores semi-autónomos con competencias cada vez más difíciles de distinguir. Por otro lado, la restricción de entrada al mercado de radiodifusión por parte de prestadores de servicios públicos representa otra importante barrera que es objeto central de disputas en el marco de la actual discusión sobre el reordenamiento jurídico del sector.

El análisis demuestra que Argentina cuenta con un marco normativo moderno en lo que se refiere a servicios de telecomunicaciones, que ha incentivado la entrada al mercado de nuevos operadores y el desarrollo de redes inteligentes en base al protocolo IP. En particular se destaca la existencia de una licencia única para prestadores de servicios de telecomunicación, que deja sin efecto las clasificaciones de licencia por servicios y estimula el desarrollo e innovación en el mercado de servicios convergentes. Esto ha fomentado el dinamismo y la competencia en los mercados de telefonía IP, acceso a Internet de banda ancha (incluyendo servicios inalámbricos sobre Wi-Max y Wi-Fi), y servicios complementarios sobre plataforma IP. Resulta interesante notar que entre los nuevos prestadores de estos servicios se encuentran empresas del sector de radiodifusión (el Grupo Clarín) y del sector eléctrico (por ejemplo EDENOR), que han entrado al mercado aprovechando economías de ámbito y redes tendidas para otros servicios.

Sin embargo, el estímulo de este moderno marco normativo del sector se ve limitado por la errática y discrecional aplicación de la normativa por el regulador, así como por la falta de una política clara y duradera para el sector al más alto nivel gubernamental. Prueba de ello es la falta de instrumentación de normas vigentes tales como el esquema de servicio universal, la desagregación del bucle local, la portabilidad numérica, y la supervisión de los acuerdos de interconexión, así como la discrecionalidad en la otorga de licencias. Dicha falta de instrumentación se debe, en parte, al vaciamiento de funciones y continuas intervenciones que ha sufrido el regulador de telecomunicaciones en su corta historia.

Uno de los principales escollos para el reordenamiento normativo del sector es la falta de resolución sobre el nuevo cuadro tarifario y condiciones contractuales de los incumbentes de telefonía fija, quienes desde 2001 han operado con tarifas congeladas y contratos no respetados por el Estado. A su vez, la necesidad de renegociación de contratos con estos actores clave representa una oportunidad para fijar nuevas reglas de juego transparentes y neutrales para el conjunto del sector, que promuevan competencia entre redes y servicios convergentes y estimulen inversiones de largo plazo en la industria. En este proceso será clave la capacidad política de encontrar nuevos equilibrios entre los diferentes sectores convergentes.

Sin embargo, parece difícil pensar en un nuevo marco jurídico de estímulo a la convergencia sin un proceso paralelo de mejoramiento de la calidad institucional de la regulación en el sector que otorgue credibilidad al nuevo ordenamiento. Como hemos discutido, la discrecionalidad y falta de transparencia en los procesos de fijación de política afectan la credibilidad de los reguladores sectoriales, y por ello obliga no sólo a adecuar las normas vigentes al desarrollo tecnológico sino también a consolidar los procesos de toma de decisión sobre las reglas de juego de este dinámico sector.

Bibliografía

- Abdala, M. A. (1998): Instituciones, Contratos y Regulación de Infraestructura en Argentina, Documentos del CEDI, Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA).
- Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1998): Regulación, Organización e Incentivos. La Economía Política de los Servicios Públicos. El Caso Argentino, Mimeo FIEL.
- Castellano Terz, Ma. F. y Fargosi, A. (2006): Los servicios complementarios de TV por cable, Revista de Derecho de las Telecomunicaciones Año III Nro. 9, Instituto de Derecho de las Comunicaciones, UBA.
- CISCO: (2006) Barómetro Cisco de la Banda Ancha en Argentina, IDC / CISCO. Disponible en <http://www.ciscoredaccionvirtual.com>
- Mastropiero, M. (2007): CPP la Regulación Olvidada, en Revista del Derecho de las Telecomunicaciones, Año IV – Nro 12.
- Murillo, Ma. V. y Finchelstein, D. (2004): Privatización y Poder de Mercado: El caso de la generación de energía eléctrica en Argentina. Desarrollo Económico, Vol 44, N° 173.
- Schifer, C. y Porto, R. (2002): Telecomunicaciones. Marco Regulatorio. El Derecho, Universitas, Buenos Aires.
- (2006): Radiodifusión. Marco Regulatorio. El Derecho, Universitas, Buenos Aires.
- Spiller, P. T.(1999): La Regulación de los Servicios Públicos en la Argentina, una Propuesta de Reforma Institucional, Cuaderno 3 CEDI.
- UIT: Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones. Convergencia y Reglamentación.
- Wohlers, M. (2007): Convergencia Tecnológica y Agenda Regulatoria de las Telecomunicaciones en América Latina. CEPAL.
- Xavier, P. (2006): What rules for universal service in an IP-enabled NGN environment? ITU Workshop on What rules for IP-enabled NGNs?, Geneva.