

estudios especiales

Estructura y dinámica del mercado telefónico local luego de la liberalización

El proceso de desregulación del mercado telefónico argentino se inició hacia fines de 1999. En ese marco, el propósito de estas líneas es elucidar los posibles rasgos –tanto estructurales como de comportamiento– que muy probablemente caracterizarán –y condicionarán– el sendero evolutivo del sector en los próximos años. A pesar de las –insalvables– limitaciones existentes (en especial, la ausencia de información de base con el suficiente grado de desagregación y el hecho de que todavía se desconocen –aún no fueron definidos– ciertos aspectos normativos claves que van a delimitar el desenvolvimiento sectorial), las evidencias disponibles permiten extraer una serie de inferencias.

Es indudable que, como producto de la desregulación del mercado telefónico local, se producirá el ingreso de un número importante de actores a los diversos segmentos que componen el sector (en particular, al de llamadas internacionales). No obstante, si se considera el elevado poder de mercado que registraban las operadoras preestablecidas al momento de iniciarse el proceso de liberalización (en particular, Telefónica de Argentina y Telecom Argentina), se puede concluir que difícilmente la entrada de nuevas empresas traiga aparejada la emergencia de una dinámica sectorial efectivamente competitiva (sobre todo en el ámbito de la telefonía urbana). En este sentido, resulta altamente probable que se configure un mercado de competencia oligopólica, con dos actores dominantes (Telecom Argentina y Telefónica de Argentina) y dos secundarios (CTI Móvil y Movicom).

ANTECEDENTES: LA PRIVATIZACIÓN DE ENTEL Y LAS CONCESIONES POSTERIORES EN TELEFONÍA CELULAR Y EL SERVICIO DE COMUNICACIONES PERSONALES

En noviembre de 1990 el Estado Nacional transfirió la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) al sector privado; proceso que se encuadró, fundamentalmente, en el marco de los Decretos Nros. 731/89, 59/90, 60/90, 61/90 y 62/90. A los efectos de su privatización, la ex compañía estatal fue subdividida en dos "unidades de negocios" (se trata de dos monopolios regionales) que fueron adjudicadas a Telecom Argentina (región Norte del país) y Telefónica de Argentina (región Sur). Estas firmas prestaron el denominado servicio básico telefónico (que incluye las llamadas de larga distancia local e internacional) hasta fines de 1999. En lo que respecta a la Ciudad de Buenos Aires, cabe destacar que ambas empre-

sas se dividieron –en partes iguales– la explotación de dicha región (denominada Area Múltiple de Buenos Aires –AMBA, que comprende la Capital Federal y los principales partidos del conurbano bonaerense–), tanto en lo que se refiere a las llamadas urbanas como en lo que respecta a las de larga distancia.

Con relación a la telefonía inalámbrica, en el AMBA existía, desde 1988, una empresa que prestaba el servicio de telefonía móvil celular: la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles Movicom. En 1993, Telefónica de Argentina y Telecom Argentina accedieron al derecho –otorgado por el Pliego de Bases y Condiciones original* a explotar la segunda banda en esta región a través de la firma Movistar, de propiedad compartida (esta empresa cambiaría posteriormente su denominación por Miniphone). Asimismo, en 1999 el gobierno nacional otorgó en concesión un conjunto de licencias –con distinta capacidad de frecuencia– para prestar en el ámbito nacional el servicio de comunicaciones personales (o PCS). En el AMBA, resultaron adjudicatarios de las bandas de transmisión de mayor capacidad un consorcio liderado conjuntamente por Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, y otro encabezado por la firma estadounidense GTE, mientras que Miniphone y Movicom se quedaron con las licencias de menor capacidad de frecuencia.

Con respecto a lo anterior, y atento al objetivo de introducir competencia en el sector una vez finalizado el período de exclusividad, cabe destacar que el hecho de haber permitido que las dos operadoras monopólicas del servicio básico telefónico se posicionaran tanto en telefonía celular como en PCS (que conforman, sobre todo el último de los sistemas, infraestructuras de comunicación a partir de las cuales resulta viable la introducción de presiones competitivas en el segmento de la telefonía básica) reforzó de manera significativa el poder de mercado de Telefónica de Argentina y Telecom Argentina y, en consecuencia, redujo considerablemente la posibilidad de que, una vez concluida la reserva legal de mercado de que gozaban las dos licenciatarias, el mercado local asumiera una dinámica de funcionamiento efectivamente competitiva. En otros términos, las consideraciones anteriores sugieren que la estructura de mercado que se configuró a partir del marco regulatorio emergente de la privatización de ENTel tendió a condicionar, con independencia de la forma que posteriormente adoptara el proceso de desregulación sectorial, la posibilidad futura de introducir competencia en el mismo. Sobre la base de estas restricciones estructurales, en la segunda mitad de la década de los noventa se asistió a un muy intenso proceso de transferencia de empresas del sector, de resultados del cual se tendió a consolidar aún más el proceso mencionado.

LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES

Luego de la sanción del Decreto Nro. 264/98, en 1999, después de haber sido prorrogado por dos años en 1997, caducó el período de exclusividad (reserva legal de mercado) para la prestación del servicio básico telefónico del que gozaron Telecom Argentina y Telefónica de Argentina desde el momento de la privatización de ENTel. A partir de entonces, se estableció un proceso gradual de liberalización del mercado local de telecomunicaciones que consta básicamente de dos etapas.

Entre noviembre de 1999 y el mismo mes de 2000, Telefónica de Argentina y Telecom Argentina pasaron a competir en todo el territorio nacional (incluida, naturalmente, la Ciudad de Buenos Aires) junto con la Compañía de Teléfonos del Plata (integrada por las estadounidenses *Bell South* y *Motorola*, el grupo local *Macri* –a través de la firma de su propiedad *Mercosur Technology & Communications*–, y algunas cooperativas telefónicas y prestadoras de televisión por cable) y la Compañía de Telecomunicaciones Integrales (formada por la norteamericana *GTE*, el conglomerado nacional *Agea/Clarín* –a partir de *Multicanal* y de su participación en *CTI Móvil*– y ciertas cooperativas telefónicas). En otros términos, esta primera etapa de la liberalización supuso un esquema de funcionamiento competitivo del mercado, aunque restringido a un número acotado de actores.

A partir de noviembre de 2000 se ingresó en la segunda etapa de la desregulación telefónica, cuya principal característica es que podrán ingresar al mercado a prestar distintos tipos de servicio (local, larga distancia nacional e internacional, telefonía pública, etc.) todas aquellas firmas que obtengan una licencia por parte de la Autoridad Regulatoria (la Secretaría de Comunicaciones). Al respecto, en el Cuadro 1, se presentan las principales licencias entregadas por el gobierno nacional¹ desde que entró en plena vigencia el proceso de liberalización.

¹ Si bien no se dispone de información desagregada relacionada con las regiones del país en que operarán las empresas ingresantes al mercado telefónico, es de esperar que el grueso de las inversiones se concentre en los centros urbanos de mayor densidad de población, actividad económica y poder adquisitivo (como, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires).

Cuadro 1
Principales licencias entregadas por el gobierno nacional desde la liberalización del mercado telefónico local

Tipo de licencia/Empresa
Telefonía local y de larga distancia (nacional e internacional)
1. AT&T Argentina S.A.
2. Compañía de Telecomunicaciones Integrales S.A.
3. Compañía de Teléfonos del Plata S.A.
4. Diveo Argentina S.A.
5. Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones (Fecotel)
6. Ferro Cablemundo Comunicaciones S.A.
7. Impsat S.A.
8. Metrored Telecomunicaciones S.A.
9. Superfone S.A.
10. Tectel S.A.
11. Telecom de Argentina S.A.
12. Telefónica de Argentina S.A.
Telefonía local
1. Compañía del Sur S.A.
2. Cooperativa Eléctrica Limitada Obrera*
3. Gigared S.A.**
4. NSS S.A.
5. Telenet S.A.
Telefonía de larga distancia (nacional e internacional)
1. Comsat Argentina S.A.
2. Darcom S.A.
3. Embratel Internacional S.A.
4. G. C. SAC Argentina S.R.L.
5. Orbistel S.A.
6. SES Sistemas Electrónicos S.A.
7. Sinectis S.A.
8. Starcom S.A.
9. Telephone 2 S.A.
10. TTN S.A.
Telefonía pública
1. Fecosur S.A.
2. Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones (Fecotel)
3. S.A. Organización Coordinadora Argentina
4. Servicio Público S.R.L.
5. Supercanal Holding S.A.
6. Telecentro S.A.
7. Telecom Argentina S.A.
8. Telefonía Pública y Privada S.A.
9. Telefónica de Argentina S.A.

* Servicio de telefonía local para la ciudad de Oberá (Misiones).

** Servicio de telefonía local para las ciudades de Paraná (Entre Ríos), Resistencia (Chaco) y Santa Fe (Santa Fe).

Fuente: CEDEM, Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA, en base a datos de la Secretaría de Comunicaciones.

Una primera conclusión que surge de la información presentada es que un número reducido de importantes empresas del sector (tanto locales como, fundamentalmente, de nivel internacional) logró ingresar al mercado local para prestar distintos tipos de servicios telefónicos. A simple título ilustrativo, pueden mencionarse, entre otros, los casos de la estadounidense AT&T, de Impsat (una compañía perteneciente al grupo económico local Pescarmona), de Techtel (que surge de la asociación entre el conglomerado Techint y la mexicana Telmex), de Embratel Internacional (una firma que es propiedad de MCI de EE.UU., que presta el servicio de larga distancia en el mercado brasileiro), y de Telephone 2 (una compañía de capitales franceses).

Por otro lado, del Cuadro 1 se desprende que la mayoría de las licencias entregadas por la Secretaría de Comunicaciones son aquellas que habilitan a las firmas a prestar los servicios de telefonía local, de larga distancia (nacional e internacional) y de telefonía pública². Así, por ejemplo, se entregaron doce licencias para prestar simultáneamente telefonía urbana y de larga distancia, nueve para prestar exclusivamente este último servicio, y otras nueve para brindar el servicio de telefonía pública. Con relación a lo anterior, vale la pena incorporar unos breves comentarios acerca de la dinámica que, muy probablemente, caracterizará a estos segmentos del mercado telefónico local y, en consecuencia, al patrón de comportamiento del conjunto del sector.

A este respecto, el hecho de que se haya entregado una cantidad importante de licencias no garantiza per se que tenga lugar un incremento de consideración en el grado de competencia prevaleciente en los distintos subsectores. En efecto, es altamente probable que el grueso de la competencia se focalice en el segmento de larga distancia, mientras que en el ámbito de la telefonía local se mantenga –o, a lo sumo, se atenúe muy levemente– la estructura fuertemente oligopolizada que la caracteriza. Ello, por dos razones básicas.

Por un lado, por cuanto el segmento de telefonía local presenta un muy alto grado de concentración económica (fundamentalmente, en torno de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina y, en menor medida, la Compañía de Telecomunicaciones Integrales y la Compañía de Teléfonos del Plata) y se caracteriza por tener elevados costos hundidos (que restringen sobremanera la posibilidad de que nuevas empresas ingresen a prestar el servicio)³. Ello se ve agravado por el hecho que, a pesar de la viabilidad tecnológica de introducir competencia en este segmento del mercado, se presenta una serie de barreras a la entrada que inhiben de hecho las posibilidades de ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio de telefonía básica. Se trata de las denominadas "ventajas de precedencia" que dan lugar a una asimetría estructural en las capacidades tecnológicas (*know how*), comerciales (basadas en el conocimiento de los hábitos de consumo de los usuarios) y financieras (fundadas en el proceso de acumulación llevado a cabo durante la vigencia de los períodos de exclusividad), entre las operadoras preestablecidas y las potenciales in-

² En lo que respecta a las licencias entregadas para prestar el servicio de telefonía local, de la información existente se infiere que las empresas adjudicatarias de las mismas actuarán en regiones geográficas acotadas (fundamentalmente, centros urbanos del país de media/baja densidad poblacional).

³ La importancia que asumen las ventajas de precedencia como factores que restringen la introducción de competencia en el mercado de telecomunicaciones puede consultarse en Herrera, A.: "Nuevo marco regulatorio y privatización de telecomunicaciones en Nicaragua", Cepal, Serie de Reformas Públicas, Documento de Trabajo Nro. 41, 1996.

gresantes. Se trata de una asimetría que constituye, por sí misma, una significativa barrera a la entrada de nuevos oferentes al mercado, y que opera independientemente de si existen –o no– restricciones legales al ingreso al mismo.

A lo anterior se suma el hecho que, como fuera mencionado, estas empresas controlan prácticamente la totalidad de las firmas de telefonía celular y PCS que actúan tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el resto del país, al tiempo que, sobre todo las ex prestadoras monopólicas, participan –directa o indirectamente– en la propiedad accionaria de diversas firmas que prestan el servicio de televisión por cable. En este sentido, cabe destacar que, a raíz del intenso cambio tecnológico de los últimos años, resulta posible la prestación del servicio de transmisión de voz viva o de datos a través de la red instalada por las operadoras de televisión por cable.

En otros términos, se trata de actores con un muy elevado poder de mercado en todos los sectores desde los cuales resulta viable prestar el servicio básico telefónico (en especial, el de llamadas urbanas)⁴.

Por otra parte, porque el de larga distancia constituye uno de los segmentos más rentables del mercado (en especial, el de llamadas internacionales –estrechamente asociado al consumo de las grandes firmas–), con el privilegio adicional de que, por el tipo de requerimiento tecnológico involucrado en la prestación de este servicio, presenta menores barreras al ingreso que las existentes en el ámbito de la telefonía local. En este punto cabe incorporar dos breves comentarios. Por un lado, que las principales empresas de la economía argentina tienen sede (administrativa y/o comercial y/o financiera y/o productiva) en la Ciudad de Buenos Aires. Por otro, que una proporción considerable de las llamadas de larga distancia que se realizan en el país se concentran en el ámbito de la city porteña.

Sin duda, la –muy probable– consolidación de estas dos morfologías de mercado (fuertemente concentrada en telefonía urbana, y relativamente competitiva en el ámbito de las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional) tendrá impactos diferenciales sobre las tarifas correspondientes a, por un lado, los distintos tipos de servicios y, por otro, los diferentes consumidores. En efecto, es de esperar que se produzca una disminución en las tarifas de larga distancia (en especial, las internacionales) y, dentro de las urbanas, de las correspondientes a los segmentos de mayores niveles de consumo (las grandes empresas y los sectores de la población de mayor poder adquisitivo).

Con respecto a la telefonía pública, las evidencias disponibles permiten inferir que, también en este segmento, se tenderá a consolidar un mercado caracterizado por un elevado grado de concentración (con Telefónica de Argentina y Telecom Argentina como actores líderes). En tal sentido, cabe destacar que, a poco de iniciarse el proceso de liberalización, una de las empresas que se adjudicó una licencia para prestar este servicio (Telefonía Pública y Privada) denunció a Telefónica de Argentina ante la autoridad regulatoria en ma-

⁴ Todas estas restricciones a la competencia se ven acentuadas por las principales disposiciones del entorno normativo en el que se inscribe el proceso de desregulación en curso. Con respecto a esto último, véase Abeles, M., Forcinito, K., Schorr, M.: "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia", UNQ/FLACSO/IDEP, 2001.

teria de defensa de la competencia por abuso de posición dominante, alegando que esta última le había impuesto cláusulas contractuales discriminatorias (en especial, en materia de interconexión), a la vez que había instalado una gran cantidad de nuevos aparatos de telefonía pública (y locutorios) cuando se acercaba la apertura del mercado. Ello remite a los precios de interconexión que deben abonar las empresas ingresantes al segmento de telefonía pública a las prestadoras del servicio básico propietarias de la red instalada (es decir, a Telefónica de Argentina y Telecom Argentina), así como con aquellas vinculadas a, por ejemplo, los tiempos de establecimiento de las comunicaciones, la calidad de las mismas, etc.