

SUPLEMENTO

131

RePro
REALIDAD PROFESIONAL

INFORME ECONÓMICO DE COYUNTURA

La regulación de la Telefonía Móvil



Ciencias Económicas

CONSEJO | BUENOS AIRES



La regulación de la Telefonía Móvil

El papel de la telefonía móvil

El desarrollo de la telefonía móvil en el mundo y en Argentina, es un argumento suficiente para fundamentar su importancia, aún cuando sus efectos van mucho más allá de la mera referencia cuantitativa.

Cuadro Nº 1

TELEFONÍA MÓVIL EN EL MUNDO (1) Crecimiento 2005-09	
Países, Grupos, Áreas y/o Regiones - Seleccionados	Tasa anual de variación acum.
Países de bajo ingreso	40,75
Países menos desarrollados	39,14
Países de Ingresos medios bajos	32,55
África Sub-Sahariana	25,47
Países de ingresos bajos y medios	20,31
Argentina	17,73
América Latina y el Caribe	15,49
Mundo	15,00
Brasil	14,20
Países de ingresos medios altos	13,88
China	13,21
Países de alto ingreso	11,10
Chile	8,39
Estados Unidos	6,18
Países Desarrollados	5,36
Unión Europea	5,17

Fuente: Banco Mundial

1): Medido por la cantidad de líneas habilitadas

En los últimos años (Cuadro Nº 1), los países de menores ingresos, que se habían incorporado más tarde o más lentamente a esta tecnología, ahora avanzan a mayor velocidad que aquellos, donde esta tecnología ha madurado e incluso saturado el mercado. Con esas tasas de crecimiento también marchan, de manera acelerada, hacia la maduración de todos los mercados e implica la universalización del servicio.

La tasa de crecimiento de Argentina, en ese período (2005-09), se encuentra a mitad de camino entre ambos polos del desarrollo. En el año 2009 ya había 73 países en el mundo que detentaban un número de conexiones que oscilaba entre igualar y duplicar la cantidad de habitantes. Y en ese ranking ocupábamos el lugar trigésimo segundo.

En Argentina, el crecimiento de las conexiones 2003-2010 (ver Cuadro Nº 2) ha sido vertiginoso. A una tasa de casi el 30 % anual acumulativo hizo posible que ya, en el año 2007, el número de líneas superara al de los habitantes.

Todos los avances tecnológicos apuntan hacia una mayor importancia

de la telefonía móvil y efectos más profundos en la transformación de las pautas culturales de la sociedad.

En primer lugar por el avance técnico de los aparatos y sistemas de comunicación. Hoy los smartphone son el equivalente (y en algunos casos superior) a una computadora convencional (PC, notebook o netbook) lo que amplía al infinito sus aplicaciones; está muy avanzado el desarrollo de aparatos flexibles; manejo intuitivo y su uso para distintos tipos de incapacidades. Y todo a un costo cada vez menor. En materia de sistemas ya se impuso el nivel "3G" y se marcha hacia la generalización del "4G".

En segundo lugar, la convergencia de todas las vías de comunicación digital: televisión por cable y satelital; Internet por banda ancha; telefonía móvil de 3ª generación, y similares. Esto se materializa a través de servicios "triple play", servicios IP (Internet Protocol) y equivalentes.

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, la utilización del aparato de telefonía celular en un sinnúmero de nuevas funciones. Así como antes fueron los "sms" y "mail", ahora tienden a multiplicarse. Algunas de ellas ya están en uso y se generalizan: disponibilidad de cientos de miles de aplicaciones, redes sociales, billetera y banca móvil, control de la salud, acceso a Internet mediante banda ancha, cine y TV, complemento educativo, publicidad orientada (códigos QR), control de niños, seguridad personal, accesos codificados. Y con una reducción sistemática del escalón de edad para su acceso.

El impacto de estos cambios sobre las pautas culturales de la sociedad aún no puede evaluarse. Un ejemplo de lo que intentamos expresar es la combinación de celulares y redes sociales convertida en un actor de primera magnitud en los movimientos de protesta que abarcan el mundo entero.

Formación del mercado en Argentina

Tiene su origen en las características que asumió el proceso de privatización de la telefonía fija en Argentina, las decisiones posteriores y sus efectos. Los que tuvieron mayor incidencia en el esquema actual y limitaron la competitividad fueron:

- División del país en dos áreas con prestación monopólica en cada una de ellas
- Autorizar la diversificación de las operadoras de telefonía fija ("básica" en la terminología de aquella época) en mercados sustitutos como es el caso de la telefonía móvil. Aunque fue en condiciones de competencia, el monopolio de la telefonía fija y el control de las redes le permitía manipular los precios.
- Diferenciación en materia de regulación. Por su carácter de monopolio natural la telefonía fija quedó regulada bajo la forma de un servicio público. La telefonía móvil fue declarada "servicio en competencia" y nació desregulada.
- La regulación de la telefonía fija sufre de incorrecciones. Por ejemplo, no



existe la actuación de oficio del ente regulador sino a requerimiento de parte; se aceptó de hecho el no cumplimiento del servicio universal en términos geográficos (zonas de difícil acceso y baja rentabilidad), a personas con limitaciones físicas y sectores sociales vulnerables.

- Los controles de la CNC sobre la telefonía móvil no existieron. Destacamos el control de convenios de interconexión y sus precios de referencia; normas contables que permitan identificar los diferentes servicios y su asignación de costos; desfase entre avance tecnológico y normas de calidad; sin información propia (utilizan la suministrada por la empresa); etc. La Auditoría General de la Nación destaca: *“no resulta posible determinar la actividad de control específicamente desarrollada por la CNC respecto de las prestadoras de telefonía celular móvil”*. (La Nación, 17/06/11)

Estos elementos contribuyeron a que un pequeño grupo de empresas pudiera mantener un elevado poder de mercado. Más aún, con este cuadro de situación fue posible que las empresas “compitieran” consigo mismas. Y lo que hicieron fue obvio: incentivar el desarrollo de la telefonía móvil con precios liberados y boicotearon el desarrollo de la telefonía fija con precios controlados y congelados desde la crisis del 2002.

Las cifras son contundentes. Mientras que en el período 2003-10 las conexiones a la telefonía móvil crecieron, como vimos, a una tasa anual acumulativa del 29,37 %, las líneas de telefonía fija lo hicieron en igual período a una tasa del 1,16 %. A ese ritmo nunca podrían alcanzar la meta exigida por las concesiones: universalizar el servicio de telefonía fija, y menos aún en áreas de baja densidad poblacional.

Es indudable que la demanda de telefonía móvil no necesitaba de ningún impulso desde las empresas. Se limitaron a una muy baja tasa de instalación neta de líneas de telefonía fija. Y decimos “neta” porque existen renunciadas debido a las continuas fallas y largas demoras en la reparación.

Los efectos de la estructura de mercado

La combinación de la complejidad tecnológica del servicio, la ausencia de regulaciones, las políticas de privatización y la falta de controles ha generado problemas económicos y tecnológicos muy serios que pueden resumirse en ausencia de equidad, de competencia y asimetría de la información.

Existencia de oligopolio en telefonía móvil

En el mercado de la telefonía móvil de Argentina existen tres empresas: Movistar (Telefónica); Personal (Telecom), Claro, (Telmex-Slim). Estos prestadores concentran el 98 por ciento de los accesos a la red y el 91 por ciento de los ingresos. El resto está a cargo de Nextel, orientada hacia servicios empresarios.

A su vez las empresas dominantes del mercado se distribuyen el mercado aproximadamente por tercios con leve preeminencia de Claro. Esto se ha mantenido casi inmutable en los últimos años.

Sin embargo, la cuestión de fondo respecto al grado de concentración es más grave aún. Ha sido reconocida la vinculación empresaria entre Telefónica y Telecom en octubre de 2010. Esta relación existió desde la adjudicación de la privatización en el año 1990 y recién ahora sale a la luz.

Aunque el oligopolio es una forma de competencia y está alejado conceptualmente de lo que significa un monopolio natural, su conformación

permite maniobras de restricción de esa competencia a través de acuerdos empresarios que están a la vista y que ni siquiera tratan de disimular. Y el gobierno contribuye a la continuidad de esa situación. Algunos autores opinan que lo hace a modo de compensación implícita por aceptar el congelamiento de tarifas en telefonía fija.

Las decisiones que coadyuvan a generar estas condiciones son, entre otras, las siguientes:

- No aplicar mecanismos de asistencia a la entrada de nuevos operadores previsto en la normativa vigente;
- No implementar la portabilidad numérica. Los usuarios quedan “prisioneros” de la empresa con la cual inician el servicio pues para aprovechar una oferta mejor de otra empresa deben abandonar su número ya agendado por todas sus vinculaciones comerciales, profesionales, de amistad y familiares.
- No implementar la selección del proveedor por marcación
- No exigir la universalización de la telefonía fija;
- Autoriza la discriminación de precios con los proveedores medianos y pequeños de telefonía e Internet para interconectarse a la red telefónica y esto afecta la expansión de los servicios. El problema es de tal magnitud que el propio Gobierno debió anunciar la creación de una red estatal de fibra óptica para hacerla posible;
- Existen otros instrumentos que limitan la competencia entre empresas pero son de naturaleza exclusivamente técnica (desagregación del lazo local, interconexión de tramas, etc.) que no analizamos por razones de incumbencia profesional.

El problema no radica en el bajo número de oferentes en el mercado. Aún con un mayor número, pero con este marco institucional, pueden acordar los precios. No se trata de debatir el grado de competencia sino de impedir el abuso de la posición dominante por parte de empresas líderes e introducir competencia.

Alto nivel de precio

La persistencia de esta situación oligopólica en el largo plazo, sin restricción de precios y acordado entre las empresas, ha tenido consecuencias muy definidas. En Argentina, los precios de la telefonía móvil se encuentran entre los más altos del mundo. Hernán Galperín, investigador y docente de la Universidad de San Andrés (Argentina), ha realizado un trabajo de comparabilidad mundial de tarifas para la entidad “Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información” (DIRSI). El trabajo se titula “Tarifas y brecha de asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe”. Lima -DIRSI 2010; donde compara los precios entre los países de América Latina y de estos con el resto del mundo.

La metodología se basa en canastas de llamadas de distinta intensidad y los resultados (año 2009) son contundentes. En canasta de baja intensidad de utilización en la modalidad prepaga, medido en dólares corrientes, Argentina se ubica en 5º lugar del ranking entre los países de América Latina con un valor de casi 8 veces superior respecto del país con nivel más bajo (Jamaica). El más caro es Brasil con valores que duplican los de Argentina.



Pero si el mismo cálculo, en lugar de hacerlo en precios corrientes (dólares corrientes al tipo de cambio vigente), lo hacemos bajo la modalidad de dólares PPA (paridad de poder adquisitivo-metodología Banco Mundial), Argentina se ubica 3º en ese mismo ranking con valores 10 veces superior a Jamaica. En esta alternativa, también Brasil detenta el precio mayor, pero esta vez, con menor brecha respecto a Argentina ya que en esta alternativa es 48,8 % superior.

De la comparación en América Latina pasamos a la internacional. El trabajo toma un grupo de 62 países desarrollados y no desarrollados, manteniendo el criterio de “dólares PPA” para una canasta de llamadas de baja intensidad en modalidad prepaga. En el ranking resultante, Argentina se ubica en 3er lugar y Brasil permanece con el mayor precio en el mundo. Y las brechas son más asombrosas aún ya que en ese caso, la relación de Argentina con el más bajo nivel de tarifas (Dinamarca), produce una brecha 14,9 veces superior. (Cf. en Nota 1)

Y un detalle adicional: desde ese año la modalidad prepaga ha sido la que más ha aumentado su precio.

No sólo problemas en el precio sino también en la estructura tarifaria: ausencia de transparencia en las ofertas, brechas según la modalidad de pago, desaparición de categorías en la estructura tarifaria, y la unidad de medida utilizada.

Transparencia de las ofertas

Intentar comparar las presentaciones de tarifas al ente regulador que se realizan al sólo efecto informativo, o bien las propuestas comerciales a eventuales clientes requiere de profundos conocimientos de ingeniería, economía y jurídicos para desentrañar esa madeja y establecer un indicador comparativo de ofertas.

Si el ente regulador hubiese establecido la exigencia de llevar cada “paquete” ofrecido a un indicador, el usuario podría decidir de un solo vistazo la oferta más conveniente de acuerdo a su modalidad de uso. La imposibilidad de hacerlo es una política de las empresas. A esto se suma la posibilidad de modificar la propuesta de manera unilateral durante el periodo de vigencia.

Brechas según modalidad de pago

En los países de la Unión Europea, en promedio la diferencia de precio entre la modalidad pre y postpago es de 1,78 %. Y el mayor precio corresponde a la primera de esas alternativas.

En la citada investigación de Galperín, señalaba para Argentina, en el año 2009, una diferencia entre una canasta de llamadas prepago de baja intensidad y otra similar para la modalidad post pago, del orden del 45,9 % superior.

Pero lo sorprendente es que existen en América Latina 13 países donde la situación es inversa. El más notable es el de Venezuela donde el servicio prepago representa aproximadamente la mitad del precio del servicio bajo la modalidad postpago. Hoy la brecha en Argentina es mayor debido, como ya dijimos, al aumento más que proporcional de la modalidad prepago desde esa fecha.

Pero esto no sólo puede ser debatido en el plano de una estrategia

comercial. Tras de sí esconde una problemática de equidad. Estimaciones privadas ubican en alrededor del 70% de las llamadas bajo la modalidad prepaga. Tendencia ratificada por las propias empresas. En la Reseña Informativa Consolidada del Estado Contable al 30/09/11 de la empresa Telecom (pág. 1) se consigna:

“Cabe señalar que aproximadamente el 69% de la base de clientes corresponde a la modalidad prepaga y el 31% son postpagos (incluyendo “Cuentas claras” y suscriptores de Internet móvil)” (Cf. en Nota 3).

Este esquema genera un serio problema de equidad. La modalidad prepaga es utilizada por los sectores de menores ingresos a los fines de autocontrol del gasto. Y son esos sectores los que deben pagar sobrepagos. Actualmente, la empresa Personal cobra el minuto excedente a \$ 0.56 en la modalidad postpago y \$ 2,25 en la modalidad prepago. Son cuatro veces más.

Y son justamente esos sectores de menores ingresos que deben acudir a una telefonía móvil de altísimo costo, los que carecen de telefonía fija que está subsidiada a través del congelamiento de tarifas y cuya difusión se ha estancado. Un verdadero desperdicio.

De la misma manera tienden a aumentar más que proporcionalmente los planes con menor volumen de llamadas y los mensajes “sms”. Es la respuesta de las empresas a los mecanismos de autodefensa que ensayan los usuarios. Hemos visto cómo el usuario intenta controlar las llamadas a través del sistema prepago y la respuesta de la empresa elevando justamente esas modalidades. A partir de estas condiciones, el usuario ensaya otras estrategias de defensa.

Examinemos en el cuadro N° 2 la evolución de las conexiones, llamadas, minutos empleados, la cantidad de mensajes cortos y sus respectivas relaciones.

Es evidente la tendencia a disminuir el promedio de minutos por llamada e incrementar de manera correlativa los mensajes. Mientras el lapso de llamada descende en alrededor de 1/3 (minutos por llamadas) en el periodo 2001-11, los mensajes enviados por cada minuto de llamada se duplicaron en el periodo 2004-11.

Mientras los usuarios tratan de disminuir sus costos enviando mensajes (el promedio actual anualizado de “sms” es de 100 mil millones), la empresa incrementa sus utilidades porque el costo marginal de la misma en esa modalidad es casi cero. Es que el ancho de banda que ocupa un texto digitalizado es infinitamente menor que el equivalente en la transmisión de voz o imagen.

Y a esa ventaja se suma la reducción de las necesidades de invertir en sistemas, torres, etc., porque reducen la duración de la llamada, cuando su infraestructura ya estaba saturada y desde hace años produce serios problemas en los días de mayor demanda: día del amigo, Navidad y similares.

Desaparición de categorías en la estructura tarifaria

Junto al desarrollo de los “smartphones” y “tablets” comienza a desaparecer de las ofertas de las empresas la tarifa plana. Es justamente la que más conviene a los usuarios de estos aparatos que suponen una conexión casi permanente con Internet. Consultoras especializadas de Argentina, dada la proliferación de estos dispositivos móviles, estiman que en el 2014, el 78 % de los accesos a Internet serán desde estos aparatos (Clarín, 15-11-2011).



SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL - ARGENTINA

Periodo	Cantidad de Telefonos Promedio anual	Cantidad de Llamadas en miles	Cantidad de Minutos en miles	Mensajes SMS Prom. Mensual en millones	Relación Minutos por Llamadas (1)	Relación Total SMS / Total Minutos
2001	6.910.191	5.093.035	7.432.743	-	1,46	
2002	6.459.684	4.538.050	6.637.221	-	1,46	
2003	6.975.172	5.697.586	8.165.423	-	1,43	
2004	10.197.811	9.507.447	13.532.340	996	1,42	0,88
2005	17.767.928	16.048.593	18.774.477	1.597	1,17	1,02
2006	26.652.430	21.276.037	24.242.416	2.082	1,14	1,03
2007	36.453.006	27.597.210	31.373.840	2.792	1,14	1,07
2008	43.584.099	37.802.329	42.102.445	4.174	1,11	1,19
2009	49.547.621	48.892.404	50.583.834	5.288	1,03	1,25
2010	54.736.510	60.167.049	57.772.224	6.348	0,96	1,32
Enero-Set 2011	57.809.911	54.132.066	51.903.050	7.567	0,96	1,75
Set. 2011	57.650.700	6.679.520	5.970.600	8.135		
Tasa 2010-03 (2) (3)	29,37	34,26	27,70	30,28		

Fuente: Indec Informa

1) En términos decimales y no sexagesimales / 2) Para SMS 2010-2004 / 3) Tasa de variación anual acumulativa

Unidad de medida

Mientras en todo el mundo las empresas de telefonía móvil utilizan el segundo como unidad de medida para facturar, en Argentina, el tiempo de llamada se redondea en minutos. ¿Cómo se computa una llamada de 1:01 minutos de duración? No es posible conocer como funciona el redondeo. Pero lo suponemos.

Todas estas deformaciones de la estructura tarifaria implican subsidios cruzados que definen las empresas para coadyuvar a elevar su tasa de ganancia y no para cubrir objetivos sectoriales, regionales y sociales que subyacen en una regulación.

Por qué la prioridad es la portabilidad numérica

Sin duda, de todos estos problemas, el de la portabilidad numérica es el más importante. La situación vigente nos sirve para calibrar la capacidad de "lobby" de las empresas: una exigencia del Decreto 764 del año 2000, utilizada en todo el mundo y que en Argentina aún no pudo ser implementada.

Es un arma fundamental para lograr la competencia entre empresas. A partir de allí será posible la reducción de precios, y resolver algunos temas relacionados a la estructura tarifaria.

Las entidades defensoras de los consumidores vienen bregando por su aplicación desde el momento mismo de la aparición del decreto 764/2000 que planteaba en su artículo 30 el derecho del usuario a la portabilidad numérica. Ya en el año 2001 realizan junto a otros temas de la telefonía móvil, un reclamo administrativo (una nota al Secretario de Comunicaciones Expte. 064-006233/2001-C.660). Hoy, esa reclamación, ya se ha transformado en un amparo ante la C.S.J. que tiene fallo pendiente.

El material más completo sobre el tema se encuentra en un grupo de

reuniones realizada por la Comisión de "Sistemas, medios de comunicación y libertad de expresión" de la Cámara de Senadores de la Nación a la cual se invitó a profesionales y entidades relacionadas al tema.

Éstas se concretaron el 09/06; 30/06 y 11/08 del año 2010 (Cf. en Nota 4). La exposición más interesante sobre los objetivos y efectos de la portabilidad numérica fue la del autor del decreto original Dr. Henocho Aguiar. Entre otros párrafos (pág. 3 y 4 de la sesión del 09/06/10) expresa:

"Sr. Aguiar. — Muchas gracias por la invitación. Es un placer estar en esta reunión. Quiero señalar que los tres motores de las telecomunicaciones son tecnología, competencia y regulación. La tecnología está disponible para aplicarse a la portabilidad numérica, pero la razón fundamental de la necesidad de esta portabilidad es la competencia. Por definición, si hay un actor o pocos actores, sinceramente la portabilidad numérica carece de sentido. Entonces, la competencia como política esencial genera la pluralidad de actores y debería generar las libres opciones de los usuarios, que se deben garantizar según el artículo 42 de nuestra Constitución Nacional.

La competencia genera algunas cosas como baja de precios, ofertas más agresivas de unos contra otros, pero no va a llegar a algunos resultados. Los operadores entre sí, por más que compitan, hay algunas cosas que no van a hacer. Entonces, interviene la tercera pata: la regulación.

La portabilidad numérica es un típico caso, salvo alguna excepción, en el que los operadores presentes van a competir para ganar los clientes. Esto sucede cuando compiten, cuando no han tenido un acuerdo de mantenimiento de posiciones, como es el caso de Telefónica y Telecom en muchos lugares.

La portabilidad numérica debe ser instada por el Estado para que de verdad

sucedan. De manera que se presenta una necesidad de regulación ante todo; ahora bien, otra cuestión es que se la respete. Hay tres tipos de portabilidad. En primer lugar, la portabilidad del prestador: yo vivo en mi casa, sigo en la misma dirección, tengo mi teléfono y quiero cambiarme de prestador, porque me harta, no me gusta, no me saluda en los cumpleaños, por lo que fuera. Yo me quedo en mi lugar y cambio de prestador.

En segundo lugar, cambio de zona y quiero mantener el mismo prestador. En Buenos Aires, sucede que una persona se muda a cinco cuadras, depende de la misma central, está con el mismo proveedor y le niegan la portabilidad numérica, lo cual para mí es incomprensible. En ese caso, estamos frente a la portabilidad geográfica y no de prestador. Podemos combinar las dos: me mudo y además quiero cambiar de prestador.

A su vez, en la portabilidad geográfica, tenemos diferentes zonas, puede ser dentro de la misma área, por ejemplo, me mudo de Caballito a Villa del Parque, dentro de la misma zona de numeración. Se complica un poco más si yo estoy en Buenos Aires y me voy a vivir a Salta, porque todos sabemos que, por ejemplo, en el caso de la telefonía fija los números que están registrados tienen un número inicial que indica la localidad, etcétera. La portabilidad geográfica en áreas distantes, que no sean dentro de la misma área local, presenta planteos técnicos un poco más complejos, pero resolubles.

Entonces, tenemos portabilidad de prestador, portabilidad geográfica en áreas grandes o chicas, cambiando de localidad o no, y después hay otra portabilidad que es la de servicios. Eso significa que depende de los países, y con la evolución es posible que vayamos todos a tener un único número personal. Yo puedo llegar a tener un número que se atiende en un celular, en un fijo, con lo cual, a eso es a lo que tiende la plataforma IP; es decir, el hecho de que toda la base de operaciones trabaje sobre un sistema IP hará que nuestro teléfono sea lo mismo que nuestro e-mail. Nosotros podemos acceder a nuestros e-mails —cualquiera que sea— desde cualquier lugar del mundo. Es posible que vayamos en los próximos 7 años a ese tipo de portabilidad, motivo por el cual, podríamos hablar de una nueva portabilidad que es la de servicios. Es una portabilidad modal, con independencia del servicio fijo, móvil o que esté sobre la Internet, me puede llegar una comunicación de voz. Esos son los tipos de portabilidad que podemos implementar.

El debate sobre la regulación

Frente a estos problemas el debate está servido. ¿Debe o no existir una regulación que impida estas situaciones absurdas? Examinaremos las justificaciones y los instrumentos que nos ofrece la teoría económica.

La justificación de la regulación

El debate en el que participan organizaciones de consumidores y miembros del Congreso a través de proyectos específicos, y las respuestas de las empresas, nos lleva a una conclusión: la cuestión de fondo radica en la justificación de la regulación ya que su orientación definirá su contenido. Por otra parte, si no es correcta, su resultado será inverso al que se pretende ya que facilitará a las empresas proveedoras del servicio recurrir a amparos

judiciales y evitar su aplicación efectiva.

La justificación de monopolio natural

Las justificaciones se plasman en los proyectos presentados: en la Cámara de Senadores: S-4311/10; y S-2096/10; en la Cámara de Diputados: 0072-D-2011. Estos proyectos apuntan a declarar la actividad como servicio público justificada en una actividad masiva y crítica para el usuario. A partir de allí el contenido de esos proyectos es similar: consideran ese mercado, de manera implícita, como un monopolio natural y por ende la regulación debe garantizar las pautas básicas de un servicio público: continuidad del servicio, oferta siempre ampliada y no discriminación de la oferta.

Quienes defienden la posición de las empresas, y bajo este escenario de proyectos, se apresuraron a plantear su estrategia defensiva. Está basada en que la declaración de servicio público es inadmisibles ya que no se trata de un monopolio natural” (Lucas A. Piaggio en La Nación 30/10/2011; y Guillermo Rivaben en La Nación, 06/11/2011).

Y lamentablemente tienen razón. Es que para los legisladores no existe otra alternativa que la declaración de servicio público. Aunque no mencionan el monopolio natural, justifican ese estatus en que el servicio es masivo.

Pero en el desarrollo concreto de la propuesta, redactan una norma específica para el monopolio natural, para lo cual es necesario un grado máximo de regulación a fin de que el Estado pueda actuar como proveedor del servicio en última instancia.

Toda la literatura sobre el tema caracteriza esta forma de mercado de otro modo. Se trata de condiciones donde el monopolio se ejerce, no por habilidades empresariales, sino por razones tecnológicas inherentes a la propia actividad.

Son mercados donde la forma de monopolio no tiene alternativa alguna. Y se regula como servicio público para, por un lado, evitar que la empresa usufructúe de una posición imposible de modificar, y por el otro, que el eventual abandono del servicio, deje a la población sin el servicio.

Las condiciones de monopolio natural existen cuando para un mercado específico es más económico que produzca una sola empresa. Y este fenómeno persiste a lo largo de todo el periodo de maduración de la inversión. Es por la existencia de economías de escala que hacen posible un costo medio de producción descendente (costo marginal menor a costo medio) a medida que se incrementa la demanda.

Esto se presenta en actividades tales como los servicios de infraestructura donde la inversión inicial no es divisible y por ende posee un alto “costo hundido”. (gas, telefonía fija, agua, cloacas, etc.)

Sería un absurdo que varias empresas construyan cada una su propia red de gas en una ciudad para luego salir a competir ofreciendo un servicio que es absolutamente homogéneo. Quebrarían todas. La situación ideal es una sola red y por ende una sola empresa.

Estas condiciones monopólicas son inevitables y, por ende, muy peligrosas. Por eso, la regulación en base al carácter de servicio público conforma un “simulador de competencia” a fin de evitar que el concesionario del servicio pueda usufructuar de su posición relativa y que los intereses de los consumidores no



puedan ser afectados aún en circunstancias extremas.

Crítica al encuadramiento en monopolio natural

El caso de la telefonía móvil no encuadra dentro de la categoría de monopolio natural. Se trata de un sector “en competencia”. Que esa competencia esté limitada por razones de volúmenes de capital necesario, control empresario de la tecnología, etc. es una problemática de otro orden. En todo el mundo la tendencia ha sido hacia la formación de oligopolios, con un bajo número de proveedores.

Aquí no es necesario un “simulador” de competencia sino crear marcos institucionales para forzar esa competencia e impedir las manipulaciones que afecten la equidad. Pero en Argentina, operan en un marco con sentido exactamente opuesto. El caso más notable, como hemos visto, es la no instrumentación de la portabilidad numérica, que facilita la no competencia entre las empresas existentes.

La cuestión de fondo radica en la muy fácil colusión de intereses en las condiciones institucionales que existen en Argentina para esta actividad. Aunque los proveedores fuesen un número tres veces mayor, también habría cártel de precios y el problema sería exactamente el mismo. Y en ese caso las empresas podrían aducir que en el sector existe “competencia perfecta”, y por ende no sería necesaria regulación alguna, dado el alto número de oferentes del servicio.

En el caso de la telefonía celular, las empresas utilizan su posición oligopólica y un marco institucional con fuertes deformaciones para acordar desde precios hasta los ritmos de introducción de las nuevas tecnologías, generando condiciones altamente negativas para los usuarios.

Los proyectos de regulación en el Congreso no ven otra salida que asimilar este mercado a un “monopolio natural”. Pero esta caracterización no se adecua a la situación real. Aducen en los fundamentos que el servicio resulta masivo. Sin duda, no es una justificación del monopolio natural. Nos preguntamos: ¿si no fuese masiva, no necesitaría regulación?

En el desarrollo del contenido de los proyectos, aparece de manera implícita la caracterización de monopolio natural ya que en el articulado intentan garantizar la continuidad, oferta ampliada y no discriminación.

En la realidad económica del mercado de la telefonía móvil, no tiene sentido garantizar la “continuidad”. Este tipo de garantías se prevé para servicios como



el de gas. La prestación inevitable por parte de una sola empresa implica que su eventual interrupción (quiebra de la empresa o razones equivalentes), generaría un problema mayúsculo. De allí la necesidad de garantizar su continuidad donde el proveedor “en última instancia” es el propio Estado.

Pero en el caso de una empresa de telefonía móvil es absurdo pensar en una quiebra. Y si llegara a suceder, el resto de empresas está en condiciones de absorber de manera casi instantánea esa porción del mercado.

También los casos de monopolio natural prevén que el único proveedor posible debe garantizar una “oferta siempre ampliada” y anticipada a la demanda. Su ausencia operaría de manera similar a la falta de continuidad.

Lo mismo para la “no discriminación”. Una empresa distribuidora de gas puede ponerse de acuerdo con una empresa usuaria donde el gas es un insumo crucial, para sacar del mercado a otra del mismo rubro, con el simple procedimiento de excluirla de su padrón de clientes.

Todas estas previsiones, típicas de un monopolio natural, en la telefonía móvil representan un absurdo lógico.

Los riesgos de un error

Un error de esa magnitud en la caracterización de la actividad, aún cuando alguno de los proyectos fuese aprobado, provocará la inaplicabilidad de la ley ya que lógicamente las empresas de telefonía móvil tratarán de impedirlo y recurrirán a amparos de la justicia que serán atendidos. Y cuando el juez cite a testigos con formación académica y práctica de gobierno, para que fundamenten si es o no un monopolio natural, nadie sostendrá una posición afirmativa.

En nuestra experiencia sólo hemos encontrado un caso donde no siendo monopolio natural pudiera ser aplicable el concepto de servicio público. Y esto se debe a los cambios económicos en Argentina y el mundo a lo largo de la última década. Cuando en estas páginas hemos tratado el caso de la Ley de Entidades Financieras que regula el sistema bancario, hemos dicho que una alternativa es declarar la actividad financiera como servicio público. Ha quedado demostrado en las sucesivas crisis bancarias que cuando por condiciones macroeconómicas o de manejo de un banco, éste tiende a caer, se tambalea todo el sistema.

El mismo fenómeno se produjo en la crisis financiera mundial iniciada a fines del año 2007, al producir la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers (15/09/08). Éste sólo hecho generó, por contagio financiero, una caída del resto de instituciones de esa categoría como si fuesen “fichas de dominó”.

En esos casos, no se interrumpe sólo el servicio financiero de un banco, que es fácilmente reemplazable por el resto. Se produce la caída del sistema financiero y allí debe aparecer el Estado como responsable en última instancia de la prestación de ese servicio.

La posición de las empresas

Debemos tener presente que las empresas proveedoras del servicio no han concurrido a exponer en ninguna de las invitaciones realizadas por las autoridades del Congreso cada vez que se han tratado temas vinculados a la telefonía.

Pero ya tienen elaborada su estrategia de respuesta. No sólo refutan el carácter de monopolio natural de la actividad, sino que aprovechando los errores cometidos en los proyectos, van más allá: como no se trata de un monopolio natural, sino de



un sector calificado “en competencia” no debería ser regulado de ninguna forma:

“Estamos abiertos a lo que presente cualquiera de las instituciones que tienen participación en esto. Estamos dispuestos a discutir los proyectos que surjan, pero creemos que hoy ya existe un marco regulatorio y que, sobre todas las cosas, ya se da una sana competencia.” (Entrevista al Director General de Telecom Personal-La Nación 06/11/2011).

Tienen razón en cuanto no se trata de un monopolio natural, sin embargo, eso no autoriza a plantear que existe competencia y por ende no sería necesario ningún tipo de regulación.

Qué nos dice la teoría económica

En un sistema capitalista, la regulación de una actividad por parte del Estado debe estar claramente identificada y justificada. Este tema, a nivel académico, ha sido preocupación de la temática de las “finanzas públicas” y que actualmente, tiende cada vez más a identificarse como la “economía del sector público”.

Los textos que tratan el tema y utilizados como bibliografía en las universidades más prestigiosas del mundo explican las justificaciones por las cuales el estado puede y debe intervenir en los mercados.

Nos referimos a dos autores estadounidenses: Joseph Stiglitz (La Economía del Sector Público, Ed. Bosch) y Richard y Peggy Musgrave, (“Hacienda Pública-Teórica y Aplicada”, Ed. Mc Graw Hill). Estos, coinciden en la existencia de dos grandes áreas de justificaciones: las “fallas de mercado” y la equidad. En la primera de las áreas existe toda una gama de disfunciones. Su tipología cubre: bienes públicos, externalidades, monopolio natural e información imperfecta.

Es cierto que en el caso de la telefonía móvil no se trata de un monopolio natural. Pero ésta no es la única justificación para regular. No será por vía de declararlo un “servicio público”, pero deberá ser una regulación específica a partir de las problemáticas que crea: ausencia de competencia, falta de equidad y asimetría en la información.

Competencia pues usufructúan de su posición oligopólica, equidad pues introducen distorsiones que afectan la estructura tarifaria, y asimetría de la información debido a que las formas de presentar las ofertas y la ausencia parcial de información, impiden racionalizar las decisiones del usuario. Y superar las graves falencias de este mercado sólo es posible por vía de una regulación adecuada al objeto.

No se trata de introducir un simulador de competencia sino garantizar la competencia y superar los problemas de equidad y asimetría de la información. Más que fijar el precio, se trata de instrumentar un mecanismo de severas sanciones al cártel de precios y a los subsidios cruzados derivados de la discriminación de precios de la estructura tarifaria, exigir la portabilidad numérica, transparentar las ofertas y la facturación para hacerlas comparables, utilizar unidades de medida adecuadas al tipo de servicio para evitar el redondeo, otorgar accesibilidad para discapacitados, normas de seguridad para limitar y detectar su uso para el delito, guía electrónica con derecho a figurar o no, tarifas sociales, etc.

Además deberá ser una regulación “abierto”. Con esto queremos significar que debe estar sometida a una revisión periódica ya que la alucinante velocidad del avance tecnológico en este tipo de actividad, generará nuevos problemas y hará

desaparecer otros. Es el caso ya mencionado de la acelerada convergencia de los servicios digitalizados donde desaparecen las fronteras entre la telecomunicación y la información, ya que cualquier tipo de red (incluida la de electricidad y la de televisión) puede transmitir todo tipo de información.

Y puede hacerse sin necesidad de declarar a la telefonía móvil como servicio público. Aunque esta alternativa pueda aparecer como más “progresista”, ya que permitiría un control más completo, en la práctica, implica forzar los argumentos que a la manera de un “boomerang”, se volverán en contra de la pretensión de regulación ya que será utilizada como justificación para que no pueda ser aplicada.

Notas:

1) <http://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/EVENTOS/PAPERGALPERIN190410.PDF>

2) http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/studies/te-lkom_tariff_trends_1998-2009.pdf

3) http://www.personal.com.ar/_staticfiles/_pweb/informacionInstitucional/EstadosContables/pdf/personal_0911.pdf

4) http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro_comision=68. (Al cierre de este informe habían retirado de exhibición los archivos correspondientes a los años 2008-11 de reuniones de la Comisión. Suponemos que de manera temporaria).

Consulte Informes de Coyuntura anteriores
en la sección Biblioteca Virtual

WWW.CPBA.COM.AR

