

Telecomunicaciones para comunicarse eficientemente*

Alberto Benegas (h) y Martín Krause

• Después de la concesión

En nuestro país (Argentina) se crearon dos nuevas empresas transferidas al sector privado con beneficio monopólico en las áreas de servicios telefónicos básicos, larga distancia e internacionales, con cierto grado de competencia en los "servicios de valor agregado" solamente a nivel nacional.

Esto implica un nuevo modelo: el estado en la sociedad pasa de propietario y administrador de los recursos al papel de contralor de concesiones otorgadas a particulares y regulador general de las actividades. Conviene subrayar que no se trata de una privatización, puesto que la propiedad no es de los particulares en el sentido de que no cuentan con el libre uso y disponibilidad de los activos de la empresa, ya que ello está limitado por las condiciones estipuladas en el pliego de la licitación. Se trata de una concesión.

En verdad, el estado venía cumpliendo el papel de regulador a través de la Secretariado Comunicaciones y el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), lo que se mantiene junto con la propiedad estatal sobre un recurso de suma importancia para las telecomunicaciones: el espectro de frecuencias electromagnéticas.

• El monopolio natural

Tanto el modelo anterior como el actual se basan en la teoría del "monopolio natural" que, expresada sintéticamente, trata de mostrar el "fracaso del mercado" para generar competencia cuando las economías de escala presentes en determinada actividad impiden el ingreso de nuevos oferentes.

Pero lo que ha habido durante cinco décadas en la Argentina no es ningún "monopolio natural" sino un monopolio "artificial", creado y sostenido por regulaciones que prohíben el ingreso de competidores.

En cualquier mercado puede ocurrir que circunstancialmente exista un solo proveedor, sin que por ello tenga éste una "actitud monopólica", si es que se entiende por ésta la elevación de los precios ante la falta de competencia. Precisamente, de operar en dicho sentido, estaría enviando la señal a sus competidores para ingresar en el área en cuestión. Esto fue lo que sucedió en la Argentina en 1887 cuando se creó la Sociedad Cooperativa Telefónica, formada por un grupo de abonados disgustados con el aumento tarifario del entonces único oferente: la Compañía Unión Telefónica. La nueva empresa actuó por el lapso de 42 años.

Debe tenerse en cuenta además que, aunque la competencia efectiva no se concrete, la "competencia potencial" tiene un efecto similar.

Por otro lado, el avance de la tecnología ha derrumbado los argumentos sobre ciertas características de las actividades relacionadas con las telecomunicaciones. Hoy la TV por cable está en condiciones de prestar estos servicios a sus abonados aprovechando el alta capacidad de los cables y el uso de fibra óptica. En la Argentina no hay población de más de 500 habitantes que no esté ya cableada.

Por lo tanto, existen por lo menos dos canales de cable con posibilidades de llegar a cada casa, y tercero si contamos a la electricidad (en Japón las

* Tomado de la Revista "Prepuestas para el Debate". Año 3°. Número 20 Buenos Aires, junio 1993, publicado por Fundación República para, una Nueva Generación, Lavalle 437. Tercero O. (1047) Buenos Aires.

empresas de este rubro se han lanzado al campo de las telecomunicaciones).

Y no es esto solamente. El cable, ya sea telefónico o de TV, es tan sólo una forma de transmitir comunicaciones, como se ha hecho evidente ahora con los teléfonos celulares en Buenos Aires. Existe además lo que se conoce como sistema de "micro-ondas" que pueden ofrecer tanto TV como comunicaciones "sin **cable**".

El desarrollo de todos estos servicios es impedido, no por ningún monopolio "natural", sino por el monopolio "legar fijado por las regulaciones argentinas, previas y posteriores a la concesión de ENTel.

- **Teoría y práctica de la regulación**

La teoría de la regulación ha mostrado claramente sus efectos. La caída de los regímenes de planificación socialista ha sido la mejor comprobación de la teoría que demuestra la imposibilidad de planificar cuando no existe la información para ello dada a través del mecanismo de precios que establece el proceso de mercado.

Y la práctica de la regulación ha demostrado lo anunciado por la teoría. En la Argentina un claro ejemplo ha sido el COMFER y sus antecesores. Creados con el objetivo de administrar un bien escaso como las frecuencias, terminaron intensificando esa escasez, limitando la competencia a los ya existentes e impidiendo el ingreso de nuevos oferentes. La prueba de su mala administración no ha sido otra que la existencia de unas 2.000 radios FM clandestinas en todo el país. Por otro lado, debemos recordar que en 1930 existían en Buenos Aires más radios AM de las que existen actualmente

En otros países con experiencias reguladoras, la demora en reducir el ancho de las bandas de AM para permitir más competencia; las demoras en adjudicar servicios de "microondas" y la mala asignación de frecuencias son algunos ejemplos que demuestran que la situación no ha sido distinta.

- **La historia**

Como en tantos otros campos, la historia de las comunicaciones y de la radiodifusión en nuestro país constituye un buen ejemplo de cómo funcionaba la iniciativa privada cuando el marco institucional creaba las oportunidades, período al que sucedieron muchos años de intromisión y regulación estatal con la inevitable decadencia.

Cuando en la Argentina existió un marco legal abierto a las iniciativas (la Constitución de 1853) el país incorporó las novedades tecnológicas con notable rapidez. Cuando estos principios se dejaron de lado, se recorrió el camino inverso.

El telégrafo apareció en el país once años después de su primer experimento; el teléfono dos años después y la radio tan sólo a los dos meses. Pero la TV en blanco y negro llegaría 12 años después no ya de su primer experimento, sino de su lanzamiento comercial en otras partes del mundo y la TV color 28 años más tarde. Este desfase en el tiempo exhibe un correlato con el cumplimiento del marco institucional establecido por la Constitución de 1853. Cuanto menor su cumplimiento, mayor el tiempo en incorporar los adelantos de la época.

Como resultado de la iniciativa particular, en la década del '30 las radios argentinas se destacaban como las mejores del mundo. En esa misma época, tras décadas de servicios telefónicos privados, la Argentina superaba varias veces a los Estados Unidos con el índice más alto del mundo en llamadas per cápita.

La historia posterior es conocida: la degradación del servicio hasta límites increíbles, el control estatal de la radio y la TV y su estatización. Todo ello sobre la base del avance de una reglamentación estatista y restrictiva que anuló la competencia y con ella el progreso.

La legislación actual tanto la Ley de Telecomunicaciones N°19.798 como la de Radiodifusión N° 22.285- ponen toda la actividad del sector en manos del estado, incluyendo el control de los contenidos de las comunicaciones, y ni siquiera acomodan al actual "modelo" regulador, cuya aplicación ha requerido excluir algunas restricciones contempladas en dichas leyes.

- **La concesión a empresas privadas**

En efecto, para (llevar adelante el proceso de concesión a empresas privadas, el gobierno ha dictado un decreto por el cual se "excluyen" ciertas normas de la ley de telecomunicaciones que prohíben toda actividad privada en este campo. Claro que la palabra "exclusión" es tan solo un eufemismo para conseguir lo que un decreto no puede hacer: derogar las normas legales.

Las concesiones actuales entregaron un monopolio por un lapso de diez años en las llamadas telefónicas locales, de larga distancia, internacionales, y la transmisión de datos y otros servicios internacionales. También se elevaron las tarifas, no ya a niveles internacionales, sino convirtiéndolas en las más caras del mundo. Además, el estado se encargó de seleccionar un "operador" en vez de vender las acciones en el mercado y dejar que los accionistas se ocuparan de ello.

Por otro lado, la supuesta "competencia" a partir del plazo máximo de diez años fijado como período de "exclusividad" no es tal, pues para que ésta se haga efectiva nuevamente el estado deberá otorgar licencias a quienes lo soliciten. Sí habrá de hacerlo o no, llegado el momento, es algo que nadie puede predecir. Lo que sí puede afirmarse es que los actuales privilegiados por la exclusividad harán todo lo posible para que ello no suceda. Los consumidores tendrán poco para decir.

En resumen, en un mercado abierto de lo que se trata es de permitir la libre entrada y salida de productores, admitiendo la posibilidad de prestar servicios sin que el interesado se vea obligado a adquirir los activos de la empresa estatal.

• La nueva agencia reguladora

Creada con posterioridad a las concesiones, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) se lanzó con todo entusiasmo a cumplir su tarea de regular el sector, según las funciones que le encomendara el decreto 1185/90. Entre las actividades regulatorias han figurado:

* *Teléfonos*: el decreto 1420/92 que aprueba el Reglamento General del Servicio Básico Telefónico establece cómo habrán de entablarse las relaciones entre los prestadores y los clientes y algunos derechos y obligaciones de ambos. Pobre sustituto del verdadero derecho de los individuos que sería su libertad de elegir, algo que el mismo estado le ha quitado ahora que busca "protegerlo". Lo mismo puede decirse de la ley 24.140 que prohíbe a las empresas concesionarias el cobro del abono a usuarios durante los períodos en que éstos no gozaren del servicio respectivo.

* *Transmisión de datos*: la resolución CNT 2302/92 reglamenta el régimen de licencias para este servicio. Nuevamente por más abierto que se pretenda hacer este proceso, siempre la viabilidad de un servicio dependerá del funcionario y no de los consumidores.

* *Videoconferencias*: la resolución CNT 2771/92 reglamenta las licencias del servicio de video conferencias con los mismos criterios anteriores.

* *Servicio Móvil Marítimo*: las resoluciones conjuntas de la CNT, el Estado Mayor Oral, de la Armada y la Prefectura Naval Nacional Ns°3624/92 y 3625/92 fijan los requisitos para los equipos de buques pesqueros y factorías cuando en realidad este servicio -regido por el decreto 2174/84- debería ser prestado en competencia por el sector privado.

* *TV por cable*: la resolución CNT4110/92 modifica las normas técnicas para los sistemas de teledifusión por cable aprobadas por Res. SC 257/77. Al definir a los sistemas de cable en forma restrictiva, estableciéndolos como "difusión de programas de TV" se impide su desarrollo hacia las telecomunicaciones u otros servicios que eventualmente puedan crearse.

"*Satélite*: por decreto 549/91 se encomendó a la CNT la elaboración de un pliego de bases y condiciones para el llamado a concurso público para la instalación de satélites multipropósito. (N del E).

La Argentina tiene solicitadas dos posiciones orbitales ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), para los satélites denominados Nahuel I y II. La UIT es un organismo internacional que sólo registra los pedidos y fija un plazo a partir del cual, si las posiciones no han sido ocupadas, quedan libres para otros solicitantes. En tal sentido, el gobierno argentino actúa como mero gestor.

Ahora bien, si son varios los interesados en ocupar esas posiciones satelitales, ¿por qué en vez de llamar a licitación el gobierno sencillamente no realiza los pedidos de posiciones para toda persona que esté interesada? Es más, ¿por qué no propone que los mismos particulares puedan registrar sus pedidos directamente?

• Comunicaciones y libertad de expresión

El tema de las comunicaciones no sólo se relaciona con la eficiencia del sector y la libertad que cada ciudadano tiene de elegir el mejor medio para realizarlas, sino con la libertad de expresión, un derecho fundamental para la vigencia de una sociedad libre.

La participación y regulación estatal restringen, limitan y derogan esta libertad fundamental, ya sea por la restricción que imponen al ingreso de nuevos medios como por la más directa intromisión en los contenidos de los mensajes. La legislación argentina está plagada de instancias de control de las transmisiones, particularmente en los casos de radio y TV, donde se busca defender particulares concepciones morales, una tarea que debería quedar a consideración de los individuos.

Esa posibilidad de intervención ha estado siempre presente, incluyendo desde la censura directa y la amenaza de cancelación de licencias hasta el favoritismo en la entrega de las mismas, pasando por limitaciones en los horarios de publicidad y requisitos en cuanto a los contenidos (cierta proporción de música nacional o extranjera, por ejemplo). *Aún hoy el ingreso de una persona al directorio de una radio debe ser aprobado por resolución del COMFER.*

La apertura en materia de telecomunicaciones permite la difusión de la propiedad que establece el mercado y no su concentración en el estado. Con la

diversificación de la propiedad los consumidores tienen la libertad de escuchar distintas propuestas y de elegir entre ellas.

• El espectro electromagnético

Gran parte de la intervención estatal se ha fundamentado en la necesidad de controlar el uso del espectro electromagnético o frecuencias radioeléctricas. Primero se dice que es un bien escaso, luego que el estado debe manejarlo y que para ello debe seleccionar quién hará uso del mismo y que debe controlar ese uso.

La energía electromagnética se traslada en la forma de campos eléctricos y magnéticos oscilantes. Lo que se denomina "frecuencia" es el nivel de oscilaciones, que se mide en unidades de ciclos por segundo o hertz. El espectro de frecuencias varía desde 0 hz hasta los rayos cósmicos, con una frecuencia de 10 a 25. Lo que se denomina "frecuencias de radio" son las que sirven para las telecomunicaciones, desde 10 hasta 300.000 hz.

Este espectro puede ser utilizado para muy diversos usos, que a su vez utilizan diversos anchos de bandas y determinados sectores del mismo. El punto es, entonces, ¿quién decide para qué habrá de utilizarse cada sector?

Actualmente, la asignación de frecuencias a determinados usos la realiza la Unión Internacional de Telecomunicaciones. La Argentina acepta esas asignaciones y la CNT otorga el uso a determinados usuarios dentro de cada sector.

¿Con qué criterio realiza esa asignación la UIT? Supuestamente con un criterio "técnico", pero en definitiva con ningún otro que no sea el de sus propios "planificadores", los cuales no tienen forma de determinar si un uso es mejor que otro, ya que no cuentan con la información que el mercado les brindaría, lo mismo que la CNT,

Sin embargo, existen posibles usos distintos para determinados sectores del espectro, algo que la misma UIT prueba al dividir el mundo en tres regiones y asignar frecuencias en forma distinta a cada una de ellas.

Son tan arraigados los prejuicios que pocos se han puesto a pensar en quitar al estado la posibilidad de digitar esta asignación y permitir que el mercado la realice.

¿Cómo se haría esto? Tan sólo es necesario definir lo que denominamos unidades TAF (tiempo, área, frecuencia), las cuales pueden ser sujeto de propiedad de la misma forma que un inmueble lo es, ya que nada las diferencia.

La propiedad privada de las unidades TAF crearía varios incentivos interesantes: las frecuencias se utilizarían para aquellos fines más valiosos; todos tendrían oportunidades de ingreso al mercado adquiriendo una unidad; los propietarios buscarían hacer más eficiente el uso de las frecuencias, reduciendo el ancho de sus bandas y creando otras nuevas, reduciendo así su escasez; se desarrollarían nuevos servicios para los consumidores y se evitaría la ingerencia estatal en los medios de comunicación de forma definitiva.

Si bien existe la restricción de los tratados internacionales, al margen de que el gobierno podría propugnar su modificación, al principio se podría aplicar este sistema respetando las asignaciones de la UIT y solicitando allí las reformas que luego fueran necesarias.

Localmente se presentan dos situaciones: las frecuencias que ya han sido asignadas y las que se encuentran libres. Con respecto a las primeras, las asignaciones tienen un tiempo limitado, por lo que existen las siguientes alternativas:

- a) esperar hasta el final de la concesión y licitar la venta de la frecuencia respectiva.
- b) llegar a un acuerdo con el actual concesionario para finalizar la concesión y proceder a la licitación de la frecuencia. Como este acuerdo significaría una cierta "compensación" al concesionario actual, se permitiría el uso de la misma como parte de la cotización de la licitación.

Con respecto a las frecuencias libres, se procedería a su licitación al mejor postor.

El mercado crearía los mecanismos para la resolución de disputas por interferencias, de la misma forma que resuelve problemas de ocupación de propiedades: ya sea por la vía de acuerdos entre las partes, mediadores, arbitraje o por la vía judicial.

Tomemos como ejemplo el caso de la resolución CNT 4612/92 que suspende la aplicación del reglamento del Servicio Radioeléctrico de Concentración de Enlaces. En sus considerandos dice que "la alta demanda hasta el momento hace imprescindible realizar estudios que permitan satisfacerla, teniendo en cuenta los mejores criterios de aprovechamiento del espectro radioeléctrico, recurso éste que se presenta sumamente escaso en algunas bandas y regiones del país".

¿Cómo sabrá la CNT cuáles son los "mejores" criterios? ¿De dónde obtendrá la información? ¿Cómo valorar un uso en comparación con otro?

El mercado resolvería esto muy rápidamente, ya que cada interesado habría hecho su propio estudio y esto lo llevaría a valorar determinada frecuencia a un cierto precio. La asignación, vía licitación en propiedad, se haría en forma inmediata.

• Propuestas

Nuestras propuestas para alcanzar un mercado libre en telecomunicaciones consideran un período de transición, necesario en virtud de las restricciones y los compromisos legales actuales y no por consideraciones técnicas o económicas. No obstante, este período breve y con un fin claramente determinado (el término del período de exclusividad otorgado a las licenciatarias telefónicas) sería utilizado para implementar los cambios que son necesarios:

1- Abrogar la Ley Nacional de Telecomunicaciones N° 19.798 y la Ley de Radiodifusión N° 22.285 para terminar con la intervención estatal tanto en la forma como en el contenido de las telecomunicaciones. Se elimina el COMFER y su censura.

2- La CNT y la Subsecretaría de Comunicaciones quedarían con un poder temporal para proceder a la venta de las frecuencias y proponer la desregulación y privatización en los organismos internacionales.

3- Modificar los decretos 731/89, 59/90 y 62/90, éste último con el pliego de bases y condiciones para la concesión de los servicios de telecomunicaciones, de forma de eliminar la figura de la concesión. Por lo tanto, a partir de la finalización del período de exclusividad, todo interesado puede comenzar a ofrecer servicios de telecomunicaciones sin necesidad de obtener autorización alguna del estado. Los decretos se derogan a partir de la finalización del período de exclusividad.

4- Modificar los decretos 1185/90 y 2728/90 para reformar con plazo determinado las funciones de la CNT. Es decir, el organismo tendría fecha de defunción clara: el fin del período de exclusividad. Para entonces terminaría su tarea de control de las licenciatarias, ya no emitiría licencias para nuevos oferentes y en ese lapso debería vender todas las frecuencias.

5- La Secretaría de Comunicaciones quedaría con la tarea de promover en la UIT y otros foros internacionales la privatización de las frecuencias y como gestor para todo interesado en colocar satélites en posiciones orbitales por registrar ante ese organismo.

6- Abrogar las resoluciones CNT 2302/92 y 2772/92 para eliminar el otorgamiento de licencias a operadores de transmisión de datos y videoconferencias.

7- Modificar el decreto 2171/84 a efectos de privatizar el Servicio Móvil Marítimo.

8- Abrogar las normas que regulan la TV por cable como la Resolución CNT 4110/92 y el decreto 286/81.

9- Abrogar los decretos 549/91, 2061/91, 466/92, 1321/92, 1592/92 y 2008/92 anulando el llamado a concurso para la colocación de un satélite y promover la obtención de espacios orbitales para todos los que estén interesados.

10- Modificar el decreto 1801/92 eliminando el; traspaso de las Observaciones Judiciales a la SIDE; establecer claros recaudos para que la Justicia lleve adelante este tipo de observaciones en virtud de procesos en curso.

11- Abrogar el decreto N° 1073/92 que busca otorgar en concesión la administración del espectro electromagnético y proceder a la privatización del mismo según lo indicado en el punto 5.