

DOCUMENTOS

PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

INFORME N° 7

TELECOMUNICACIONES PARA COMUNICARSE EFICIENTEMENTE*

Alberto Benegas Lynch (h)
Martín Krause

1. Después de la concesión de las telecomunicaciones

En nuestro país 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, que era el propietario y administrador de los recursos, pasa a *controlar las concesiones otorgadas a particulares y a ser el 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; todo esto se encuentra limitado por las condiciones estipuladas en el pliego de la licitación. Se trata de una concesión.

En verdad, el Estado cumplía ya el papel de regulador a través de la Secretaría de Comunicaciones y del Comité Federal de Radiodifusión, COMFER, y, por otra parte, continúa la propiedad estatal sobre un recurso de suma importancia para las telecomunicaciones: el espectro de frecuencias electromagnéticas.

2. El "monopolio natural"

Tanto el modelo de monopolio estatal como el de participación privada y control estatal se basan en una misma teoría, conocida como la del "monopolio natural".

Según ésta, ciertas características intrínsecas de la actividad, "naturales a ella", la convierten en un monopolio en virtud de las economías de escala que obtendría un solo proveedor. Esto determinaría el "fracaso del mercado", al permitir que un monopolista pueda seguir políticas de precios predatorias en perjuicio de los consumidores.

En otras palabras, se sostiene que no sería rentable para nadie tender una nueva red telefónica que compitiera con la existente. Como conclusión de esto, en su momento se pensó que era mejor que el Estado se hiciera cargo de toda la actividad. De todos modos, cabe aclarar que al iniciarse el proceso de estatización los argumentos empleados fueron otros, mucho menos sofisticados, y las motivaciones se relacionaron más con la política que con la economía.

"El servicio de telégrafos -o de teléfonos-, constitucionalmente es un monopolio originario y exclusivo del Estado, constituyendo una función específica de éste, y se fundamenta en el hecho de que sólo él puede realizarlo con eficacia y conveniencia generales, como la experiencia universal lo ha demostrado."(1)

En la misma teoría se fundamenta el actual esquema basado en el otorgamiento de licencias con carácter monopólico por un tiempo de hasta lo años, en la posterior intervención estatal para el otorgamiento de licencias a potenciales oferentes y en la regulación de precios de entrada al mercado y, en general, de toda la actividad, por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

En efecto, este esquema había sido elaborado como propuesta por FIEL con aquel apoyo teórico:

"[...] el avance de la intervención estatal en materia de telefonía ha sido creciente hasta terminar en el actual rol monopólico del mercado, ya sea a través de ENTel, como a través de las concesiones o permisos precarios a prestadores privados, bajo la fijación de tarifas, áreas de explotación, condiciones técnicas de prestación, etc., por parte del Estado".

"El sustento técnico de este avance de la intervención estatal parte del problema del monopolio natural. En efecto, la tecnología disponible implicaba que la prestación del servicio telefónico por parte de una sola empresa era mucho más eficiente que la existencia de varias empresas en el mercado. Sin embargo, la evolución tecnológica ha permitido reducir el conjunto del mercado definido como monopolio natural exclusivamente, y por el momento, a los servicios de llamadas locales, mientras que las llamadas de larga distancia nacionales e internacionales ya poseen

tecnología que facilita la competencia en el mercado. Como puede apreciarse, la tendencia del marco regulatorio en la Argentina fue claramente inversa a la presentada por la tecnología [...]. En otras palabras, aquí el intervencionismo y el grado de monopolio estatal crecía, mientras la tecnología permitía liberar mercados a la competencia."(2)

FIEL ve condiciones de monopolio natural en las llamadas telefónicas locales. Así, más adelante, señala (op. cit., p. 135) que "este segmento del mercado sí presenta condiciones de monopolio natural y, por lo tanto, su privatización, o inclusive su operación por parte de una empresa pública, requiere de un marco regulatorio especial, para evitar, justamente, que el sector privado o la empresa estatal se apropie de la renta monopólica que el mercado ofrece".

Más recientemente se han expresado opiniones similares:

"La venta de un monopolio público al sector privado implica una solución de compromiso entre las ganancias potenciales en eficiencia por reducción de costos y las pérdidas potenciales en eficiencia asignativa por incremento en el uso del poder de mercado. En estos casos hay una evidente necesidad de intervención gubernamental como regulador para proteger a los consumidores y promover la eficiencia económica".

"Casi dos años después de su privatización, la necesidad de regular el recientemente privatizado sector de las telecomunicaciones se hace más evidente. Dos factores han contribuido a que esto sea así. Fundamentalmente, la creciente preocupación de los consumidores por el nivel de precios, y las novedades tecnológicas que permiten distintas formas de desvío y *bypass*) de la red, unido al suministro de servicios de valor agregado ofrecido por potenciales nuevos ingresantes en el sector."(3)

Consideremos con un poco más de detalle ambas opiniones. Primero con respecto a la relación entre el monopolio "natural" y la tecnología. FIEL correctamente reconoce que la evolución tecnológica reduce constantemente ese supuesto monopolio natural, no obstante lo cual, todavía lo considera existente en el área de las llamadas telefónicas locales.

Supongamos por un momento que fuera así, si bien más adelante mostraremos que ocurre todo lo contrario. ¿Cuál sería la política correcta que se debería adoptar: una que frene el desarrollo de una nueva tecnología para superar esa situación o una que lo permita? Pues, precisamente, la regulación de determinado sector logra distorsionar las señales que el mercado está enviando, las que podrían crear los incentivos para el desarrollo de tecnologías adicionales.

Por su parte, Abdala en su trabajo justifica la regulación estatal en la existencia de "novedades tecnológicas que permiten distintas formas de desvío y *bypass*) de la red". ¿No es esto precisamente lo que se conoce como "competencia"? A su vez, ¿no es esta competencia beneficiosa para los consumidores? Por último, ¿no es más efectiva la competencia que la regulación estatal para proteger a los usuarios?

Como claramente surge del párrafo de Abdala, la regulación termina protegiendo los intereses del monopolista regulado, al actuar como barrera al ingreso de la competencia. En realidad, bajo la incorrecta denominación de "monopolio natural" lo que siempre se ha escondido es el "monopolio legal", es decir, aquel que ha sido impuesto por la autoridad pública. Si esto no fuera así y efectivamente existiera un monopolio dado por la naturaleza de cierta actividad, ¿qué sentido tiene otorgarle el beneficio monopólico por ley?

Esto es, si de la evolución del mercado surge la conveniencia momentánea de que exista un solo proveedor, ¿qué necesidad hay de imponer ese monopolio por ley? Con ello, el monopolio termina por ser creado no natural sino "artificialmente" por el Estado.

De hecho, puede ser que en determinado mercado exista solamente un único proveedor si éste es tan eficiente que imposibilita el ingreso de otro. Pero el resultado de esto es que los consumidores están recibiendo el mejor producto o servicio posible en ese momento. Si el proveedor único buscara elevar los precios para obtener una "renta monopólica" estaría enviando una señal para que otros ingresaran a ese mercado por el atractivo de una mayor rentabilidad.

Justamente esto sucedió en la Argentina cuando en 1887, a tan sólo un año de haberse establecido un único proveedor en la ciudad de Buenos Aires, se incentivó la creación de otra empresa.

"Al transcurrir un año la Compañía Unión Telefónica, conformada por las tres empresas pioneras, sufre una escisión por parte de los usuarios. Un grupo importante de abonados disconformes con la calidad del servicio inglés y conceptuando elevado su costo, decidió formar una cooperativa de servicio telefónico; así nació la Sociedad Cooperativa Telefónica en 1887."(4)

Ésa es la diferencia entre el monopolio natural y el artificial. El primero no puede imponer ninguna limitación al ingreso de nuevos competidores. El segundo, artificial o legalmente, impide su ingreso. En este caso los consumidores están "atrapados sin salida" por el monopolista que alcanzó esa posición por medio del poder legal.

"El cirujano que es el único en el mundo que realiza determinado trasplante de un órgano vital, tiene el monopolio de sus ruanos o, más precisamente, tiene el monopolio de esa habilidad. En idéntica situación están otros casos de monopolio natural referidos a otros valores ofrecidos. Si un monopolio natural reporta beneficios especialmente atractivos, éstos llamarán la atención para canalizar recursos hacia el área en cuestión, lo cual terminará con el monopolio. Hemos dicho antes que cuando hacemos referencia al mercado libre, para nada estamos diciendo *a priori* si en específico renglón debe haber uno o más oferentes, lo importante es que el mercado esté abierto para que cualquiera, en cualquier momento, pueda ingresar al mercado como otro oferente, puesto que la situación del monopolista natural no es irrevocable: deberá ser confirmada o revocada todos los días en el mercado. En este sentido el progreso depende de la aparición de monopolios naturales, puesto que ello significa nuevos descubrimientos, nueva tecnología, mejor calidad de bienes y servicios, etcétera."

"El monopolio artificial, en cambio, es aquel que debe su existencia a la legislación referente a exenciones fiscales, protecciones aduaneras, subsidios, jurisdicciones establecidas, etc. En otros términos, el monopolio artificial vive a expensas del consumidor, puesto que vende productos a más altos precios, calidad inferior o ambas cosas respecto de lo que hubiera sucedido de no haber mediado la protección legal. "(5)

Actualmente, el avance tecnológico ha permitido crear las condiciones para una competencia seria a todo monopolio natural, y si ello no se verifica más rápidamente es precisamente por el mantenimiento de monopolios artificiales como los mencionados.

Ya en varios países se verifica con certeza la posibilidad de competencia en estos sectores. Por ejemplo, en el Reino Unido, donde se implementó un sistema de regulación después de la privatización de la compañía estatal:

"Puede introducirse competencia separadamente en cada uno de los cinco submercados que forman una red telefónica pública. Técnicamente es posible tener empresas distintas que compiten en la provisión de equipos terminales, conexiones locales, centrales, conexiones entre centrales y grandes centrales (en verdad, la oferta de equipos terminales es muy competitiva en la actualidad). De manera alternativa, es técnicamente posible admitir competidores para British Telecom en forma general, esto es, proveyendo líneas y centrales de terminal a terminal -como

lo hace ahora Mercury para ciertos clientes-. Tampoco existe ningún obstáculo técnico para una estructura mixta en la cual algunas compañías compiten con BT y Mercury en un frente estrecho -sólo con la provisión de servicio de interconexión de centrales-, mientras otros compiten en todos los aspectos de la red".(6)

En el caso de Nueva Zelanda se ha verificado una situación similar:

"El argumento usual del monopolio natural para continuar con las restricciones al ingreso en las telecomunicaciones y preservar el monopolio de Telecom Corporation es simplemente irrelevante. Si los costos de Telecom Corporation por unidad de servicio son menores que los de los potenciales competidores debido a economías de escala, entonces ninguno podrá quitarle una parte del negocio a la Corporation y obtener una ganancia. Las restricciones al ingreso serían totalmente inefectivas y un derroche del dinero de los contribuyentes".

"Un proveedor con economías de escala significativas en todos los campos de la producción de un producto estandarizado no tiene nada que temer de la competencia. No existe necesidad alguna de regulaciones que impidan la entrada en esas circunstancias. Sin embargo, un proveedor con economías de escala que no ofrece los menores costos sí tiene que preocuparse de la competencia, Pero en este caso, mantener las restricciones al ingreso sólo sirve para perpetuar las ineficiencias. Permitiendo la competencia, aun si sólo resulta ser competencia potencial, proveerá un incentivo significativo para que la empresa existente remueva las ineficiencias."(7)

El mismo autor señala, en igual sentido, que incluso si se comprobara la existencia de economías de escala, por ejemplo, en la producción de telas de color gris, eso no prueba que las demandas específicas de los consumidores deban ser provistas por una sola empresa que sirva a todos, aun cuando la estandarización probara que esos productos son muy baratos. Todos vestirían "sacos Mao" pero esa situación de reprimir las diferentes preferencias de los individuos sólo puede mantenerse eliminando su capacidad de elegir, su libertad.

En Canadá la situación no es diferente:

"Las redes o sistemas de telecomunicaciones cumplen tres funciones distintas: recepción y entrega final, transmisión y el intercambio o envío de señales desde un punto de transmisión a otro. Como se señalara en un

reciente análisis de las telecomunicaciones federales/provinciales, el creciente entorno competitivo ha disminuido el control de los monopolistas y los reguladores con respecto a la introducción y precio de los servicios. Además, el potencial para que grandes empresas y usuarios instalen sistemas privados de microondas erosiona aun más el poder de mercado de los monopolios. Si bien las restricciones regulatorias a la competencia han servido para mantener el poder dominante, el asalto tecnológico al monopolio natural de las compañías telefónicas abre las puertas a una creciente competencia y pone en cuestión el papel y la extensión de la regulación en una estructura de mercado potencialmente mixta".(8)

Comenta Sir Bryan Carsberg, director general de la Office of Telecommunications del Reino Unido: "Mercury está ganando en fuerza y varias otras compañías han expresado su interés en entrar en el mercado de larga distancia. Muchas compañías de cable están listas para desarrollar redes locales y se dispondrá de varios servicios sobre la base de transmisión radial. Tenemos cinco operadores de servicios móviles con licencias nacionales, y tres nuevos están por comenzar sus operaciones a fines de 1992. Los operadores de servicios móviles competirán directamente con los operadores fijos. No puedo saber qué compañías serán los operadores más exitosos de telecomunicaciones en los próximos diez años".(9)

La teoría del monopolio natural, utilizada para justificar el monopolio artificial, se basa en dos aspectos que ya han sido refutados como erróneos. Uno de ellos hace referencia a la no competitividad de instalar dos o más redes de cables para competir en los servicios. El otro reposa en el hecho de esperar que la competencia se diera dentro de los parámetros conocidos, descontando así la posibilidad de que la creatividad del mercado cree nuevas tecnologías para poder competir. En casi todos los casos, la nueva competencia se presenta como nueva tecnología, no trata de ofrecer el mismo servicio a un precio menor sino que ofrece un servicio diferente, superior al existente.

Esto es particularmente notable en el caso de la TV por cable. La tecnología actual permite que los cables sobre la base de fibra óptica, llamados de "banda ancha", tengan una capacidad suficiente no sólo para ofrecer los servicios de TV, como actualmente lo hacen, sino también mensajes telefónicos. Bell Canada hizo un experimento en Toronto demostrando que una sola línea de fibra óptica podía manejar todos los servicios actuales de teléfono y TV por cable y más aun. El verdadero freno a esta competencia ha sido la prohibición a las empresas de cable de ofrecer servicios de telecomunicaciones.

Wendell Bailey, vicepresidente de Ciencia y Tecnología de la empresa NCTA, comentaba en las Jornadas de Televisión por Cable '91: "La televisión interactiva es una parte de nuestro futuro en los EE.UU., sea a través de las redes de comunicación personales, por cierto y absolutamente a través del transporte comercial de datos y posiblemente de servicios que no se nos han ocurrido. En segundo lugar, nuestras redes están evolucionando hacia la fibra óptica, yo creo que se podrá ofrecer servicios que nosotros no podemos todavía ni siquiera imaginar [...] hemos construido una infraestructura muy grande con todos estos cables, un cable de comunicación en banda ancha y todos estos puntos de presencia, con lo que tenemos la capacidad de hacer prácticamente cualquier cosa que signifique transportar información de un punto a muchos puntos y de un punto a cualquier otro punto de nuestra comunidad. Esa vía ya existe".

"Considerando todo lo dicho, yo creo que la industria del video cable se encuentra en la mejor posición para poder brindar estos servicios en el futuro. Excepto por las reglamentaciones y las leyes que nos lo prohíben, creo que también estaríamos en muy buena posición para proveer servicios telefónicos."

En la Argentina actualmente no existe ninguna localidad con más de 500 hogares que no esté totalmente cableada. Incluso en localidades de pocos habitantes existen ya dos o tres sistemas de cables instalados. Las empresas de cable se están interconectando entre sí y con todos sus proveedores. ¿Dónde está, entonces, el monopolio natural o la imposibilidad de que llegue más de un solo cable a cada casa?

En el Reino Unido ya se está desarrollando una red como las mencionadas: la empresa Telewest, una asociación entre US West y Telecommunications Inc., está probando una red integrada de video, voz y datos por medio de cables de Fibra óptica. US West ha decidido realizar este emprendimiento en el Reino Unido porque en los Estados Unidos las actuales regulaciones impiden a las compañías telefónicas ofrecer servicios integrados. El nuevo servicio se denominará "cablefono".

Pero hay aun más alternativas, ya que la transmisión de voces, imágenes o información por medio de cables (teléfono o cable TV) es tan sólo una de las posibilidades. También se podría prescindir de su uso.

"La noción de que el cable es naturalmente monopolista se ve minada por desarrollos tecnológicos que permiten a las compañías proveer 'cable' sin la necesidad de tender líneas de cable por la ciudad. Estas tecnologías incluyen 'cable sin cable', circuitos cerrados, recepción satelital directa y el uso de líneas telefónicas."(10)

El "cable sin cable" es el sistema de microondas que puede proveer servicios de video, voz y datos. Puede recibir las señales de TV de diversas fuentes -satélites, TV abierta o video-cámaras- que son convertidas en frecuencias de microondas y enviadas por medio de antenas a los suscriptores. Es más, para proteger la propiedad privada de la señal se la envía codificada y los receptores la decodifican, en el caso de la TV, para volverla nuevamente a una señal VHF.

Dentro de este rubro de las comunicaciones sin cable, debería mencionarse obviamente la telefonía celular, ya presente en la Argentina, que ofrece una alternativa clara de competencia a los servicios fijos. En nuestro país existe solamente una licenciataria en Buenos Aires y todavía está en discusión la posibilidad de instalar una segunda allí y en el resto del país. En este caso, existen limitaciones regulatorias no solamente sobre el servicio telefónico sino particularmente sobre el uso de las frecuencias. Como destacara el británico Carsberg, hay allí cinco empresas operando: Cellnet, Racal Vodaphone, Mercury PCN, Microtel y Unitel- y se esperaba que otras tres lo estuvieran haciendo para fines de 1992, lo cual da una idea de las posibilidades de competencia que ofrece este sector.

En definitiva, no existe un monopolio dado por la misiva naturaleza de la comunicación telefónica, ni siquiera a nivel de comunicaciones locales. La tecnología brinda actualmente varias posibilidades para transmitir voces, imágenes y datos, todas las cuales utilizan infraestructura ya existente en el país y que, por lo tanto, podrían estar a disposición de los consumidores si las regulaciones no impidieran hacerlo. El único monopolio que existe es el creado e implantado por el Estado.

3. Teoría de la regulación

Mientras en la gran mayoría de los países se adoptó el esquema de propiedad y monopolio estatal de las telecomunicaciones, en los Estados Unidos se optó por un esquema de empresa monopólica privada controlada por un organismo regulador.

Siendo éste el camino que transita actualmente la Argentina, es interesante considerar el desarrollo que tuvo en ese país el análisis teórico de los procesos de regulación.

Como parte del cuestionamiento de la ortodoxia keynesiana, surgieron en ese país autores que analizaron críticamente el papel de la regulación. Uno de ellos, George Stigler, desarrolló la denominada teoría del "interés particular", sosteniendo que grupos de intereses o industrias específicas podrían utilizar el poder coercitivo del Estado para, a través de las regulaciones, facilitar y sostener

un incremento de sus precios o de sus ingresos y así incrementar su riqueza a expensas de los consumidores. Como estas transferencias significan un costo, serían rechazadas en votos plebiscitarios por votantes informados sobre sus consecuencias, salvo que los beneficiarios resultaran ser una mayoría y no hubiera otros medios más económicos para conseguir esa transferencia.

Sin embargo, en una democracia representativa el voto es una expresión de preferencias sobre una múltiple variedad de temas. Los votantes, racionalmente, deciden no estar informados sobre los temas que no parecen tener un directo impacto material sobre ellos. Por otra parte, estar informado genera un costo, tanto en tiempo como en la obtención de información. Como consecuencia de esto, según Stigler, las políticas que benefician a una minoría imponiendo un costo pequeño individual a los miembros de la mayoría no suscitan una abierta oposición.

Los partidos políticos generan coaliciones mayoritarias de grupos de interés que buscan extraer riqueza del público en general por medios regulatorios. Los partidos políticos, así, cumplen la función empresaria de prometer beneficios de la regulación en la forma de control del ingreso, restricciones en la oferta de sustitutos y facilidades para establecer los precios a cambio de los votos y el apoyo financiero de los grupos de interés. Las actividades que obtienen beneficios regulatorios son las que pueden otorgar votos y apoyo financiero y aquellos a quienes perjudican no están incentivados para oponerse.

Posteriormente S. Peltzman elaboró la teoría de Stigler afirmando que, en la medida en que los precios de la industria regulada aumentan, se vuelve beneficioso para los consumidores informarse y organizarse o votar contra quienes proponen el régimen regulatorio. Como consecuencia, las ventajas de la regulación que es posible obtener por un grupo de interés específico no derivan en una monopolización total.

Otra derivación de esta teoría fue elaborada por R. Posner observando que la regulación sirve a menudo para beneficiar a un grupo de clientes a expensas de otro. La industria regulada se convierte en un conducto por el cual los recursos se canalizan desde el grupo "castigado" hasta el grupo "subsidiado". Esto se observa claramente en la fijación de tarifas diferenciales para la industria o el consumo domiciliario, o para diversas zonas del país, o para grandes clientes, etcétera.

No obstante, pese a lo interesante de todas estas teorías, que describen los procesos políticos que llevan a la implementación de regulaciones y al "control" del ente regulador por los mismos intereses que supuestamente han de ser

regulados, lo cierto es que no llegan al fondo del tema en cuestión: la posibilidad misma de que el regulador pueda cumplir con la tarea que se le ha encomendado.

Debemos recordar que quienes favorecen la regulación extensiva del mercado suelen reconocer los beneficios de la asignación de recursos a través de éste, pero señalan que en el mundo real es necesaria la intervención ante la evidente imposibilidad de alcanzar la competencia perfecta. Debido a ese crónico "fracaso del mercado" consideran necesario que el Estado modifique el funcionamiento del mercado libre a través de la intervención y la regulación. Según ellos, la correcta intervención del gobierno puede, entonces, modificar y solucionar los problemas generados por ese fracaso.

Esta llegó a ser la posición "ortodoxa", si se considera como tal la aceptada por gran parte de los académicos, y sobre todo por los funcionarios estatales y los dirigentes políticos.

Pero justamente la experiencia de muchos años en el caso de la Argentina en cuanto al manejo estatal de los teléfonos y en el caso de los Estados Unidos respecto del papel de los reguladores, llevó a considerar los efectos de las medidas del gobierno sobre los problemas que se pretendía solucionar. De allí el desarrollo de las teorías antes mencionadas.

Sin embargo, pese a la relativa novedad de todas estas cuestiones (los trabajos de Stigler, Peltzman y Posner pertenecen a la década de los años 70), lo cierto es que la cuestión básica por considerar ya había sido tratada en la década del 20 cuando Ludwig von Mises demostró la imposibilidad teórica de realizar la planificación en una economía socialista. Y si bien los argumentos de Mises se refieren a la planificación socialista y no a la regulación, se aplican a esta misma circunstancia, porque es también la falta de comprensión del funcionamiento de la economía de mercado lo que lleva hoy a considerar posible una adecuada regulación del mercado por parte de funcionarios estatales.

De la misma manera que se demostró la imposibilidad de la planificación estatal en el socialismo, cuyo fracaso es hoy evidente, resultará imposible y fracasará la regulación del mercado.

Para Mises, el elemento fundamental del socialismo era la propiedad colectiva de los medios de producción; de esto se desprende que no existe un mercado para esos factores, ya que sin propiedad privada no puede haber intercambios entre sus legítimos propietarios, y sin intercambios no puede haber relaciones relativas entre factores, esto es, precios. Aunque volveremos en detalle sobre esto más adelante, es ésta precisamente la situación en la que se encuentra la propiedad del espectro electromagnético, el cual es un "medio de producción" de propiedad socialista, esto es, de propiedad estatal.

Mises señaló, en su momento, la dificultad intrínseca de la planificación, ya que ante la ausencia de precios los planificadores no tienen términos de referencia sobre la importancia económica relativa de cada bien o servicio para un uso alternativo. En nuestro caso, el uso de una frecuencia radioeléctrica para transmisión de radio FM o telefonía celular no puede ser evaluada porque no existen precios como para poder hacerlo.

Según Mises, los planificadores socialistas no pueden saber si la asignación de un recurso para un determinado fin es más o menos deseable que la de otro. No es de extrañar que en la realidad los funcionarios de los burós planificadores en los países socialistas tomara n como referencia los precios de las economías de mercado. No obstante ello, como los precios varían constantemente reflejando las preferencias de los consumidores o las disponibilidades de la oferta, la planificación nunca podía modificarse para copiar la modificación instantánea que el mercado provee. Finalmente, las malasignaciones explican el colapso del sistema.

"En lenguaje común describimos con la palabra 'planificación' al complejo de decisiones interrelacionadas sobre la asignación de nuestros recursos disponibles. Toda actividad económica es en este sentido planificación, y en cualquier sociedad en que mucha gente colabora, esta planificación, quienquiera la realice, tendrá que estar basada en cierta medida en un conocimiento que, en primera instancia, no ha sido dado al planificador sino a algún otro, y tiene que ser transmitido al planificador. Las diversas formas en las que el conocimiento sobre el que las personas basan sus planes les es comunicado constituyen el problema crucial de cualquier teoría que explique el proceso económico, y el problema acerca de cuál es la mejor forma de utilizar conocimientos inicialmente dispersos entre toda la gente es uno de los principales problemas de política económica, o de diseñar un sistema económico eficiente."

"La respuesta a esta pregunta está estrechamente relacionada con aquella otra pregunta que surge aquí, la de quién hará la planificación. Sobre esta cuestión se centra toda la disputa sobre la 'planificación económica'. No es una disputa sobre si la planificación ha de realizarse o no, Es una disputa sobre si ha de realizarse centralizadamente, por parte de una autoridad para todo el sistema económico, o si será dividida entre muchos individuos. La planificación en el sentido específico que se utiliza en la actualidad necesariamente significa planificación central, dirección de todo el sistema económico de acuerdo con un plan unificado. La

competencia, por otro lado, significa planificación descentralizada por muchas personas distintas. El camino intermedio entre las dos, sobre lo que muchas personas hablan pero que a pocos les gusta cuando lo ven, es la delegación de la planificación a industrias organizadas o, en otras palabras, monopolios."

"Cuál de estos sistemas será más eficiente depende principalmente de la cuestión sobre cuál hará mayor uso del conocimiento existente. Esto, a su vez, depende de si tendremos éxito en poner a disposición de una sola autoridad central todo el conocimiento que tiene que ser utilizado y que se encuentra inicialmente disperso entre muchos individuos distintos, o en transmitir a los individuos el conocimiento adicional que necesitan para permitirles coordinar sus planes con los de los demás."(11)

El proceso competitivo del mercado es necesario, por un lado, para movilizar el conocimiento disponible, y por otro, para generar el descubrimiento de nuevas oportunidades que hasta entonces no se hayan descubierto.

"El proceso de mercado es el continuo descubrimiento de oportunidades. El mismo descubridor de estas oportunidades, por lo menos, no ha tenido sospecha de su existencia. El mercado, en otras palabras, no es meramente un proceso de búsqueda de información sobre la necesidad sobre la cual los hombres ni estaban enterados; es un proceso de descubrimiento que tiende a corregir la ignorancia donde los mismos descubridores no sabían que eran en verdad ignorantes. La comprensión de que el mercado brinda conocimiento -la clase de conocimiento que las personas ni siquiera saben ahora que necesitan- debería generar, entre los potenciales ingenieros sociales que pretenden modificar los resultados del mercado libre, un verdadero sentido de humildad. Para anunciar que uno puede mejorar la performance del mercado, uno debe también poder afirmar que conoce por anticipado lo que el mercado revelará. Este conocimiento es claramente imposible en cualquier circunstancia. En verdad, donde el proceso de mercado ha sido interferido, en general no será posible señalar con certeza lo que podría haber sido descubierto y ahora se ha perdido."(12)

La intervención gubernamental, entonces, interfiere en este proceso de descubrimiento. Tomemos en cuenta las telecomunicaciones. La intervención estatal no sólo permite que el mecanismo de mercado descubra las nuevas

oportunidades existentes en este campo sino que genera incentivos para descubrirlas en áreas tal vez no preferidas por los consumidores.

Continúa Kirzner (op. cit., p.143): "El aspecto beneficioso de la competencia, en el sentido de proceso de rivalidad, surge de la libertad de ingreso. Lo que a menudo crean las regulaciones gubernamentales son barreras regulatorias al ingreso. Libertad de 'ingreso', desde la perspectiva austríaca, significa la libertad de los potenciales competidores en cuanto a descubrir y aprovechar las oportunidades existentes para obtener ganancias. Si se cierra el ingreso, esas oportunidades simplemente puede que nunca sean descubiertas, sea por firmas existentes en la industria o por nuevos emprendedores, que podrían haber descubierto esas oportunidades si hubieran podido explotarla cuando las encontraran".

En definitiva, la tuerca existencia del ente regulador interfiere con el proceso de mercado, y como no le es posible obtener la información necesaria para cumplir su tarea, debe depender para ello de lo que le provean los mismos sectores regulados.

Termina así siendo cautivo de sus propios intereses. Por otro lado, desvía la atención de los emprendedores hacia su propio interés e impide el descubrimiento de nuevas oportunidades en beneficio de los consumidores.

En este sentido, cualquier resultado que se observe en determinado momento en el mercado, si éste está libre de interferencias, será el deseado por los consumidores, pues de lo contrario, los emprendedores rápidamente sacarían provecho de una demanda insatisfecha. Cualquier regulación que tienda a modificar esta situación no puede sino empeorar la situación antes mencionada. Claro que el funcionario encontrará razones para tornar determinada medida, pero ésta dependerá de su juicio particular y no de los deseos de los consumidores.

Tornemos el caso del monopolio natural. Si en determinado momento hay un solo proveedor de servicios de comunicaciones y no existen restricciones para el ingreso de competidores, esto significa que el mencionado proveedor satisface las necesidades de la mejor forma posible. El mecanismo de descubrimiento de nuevas oportunidades (nuevas tecnologías, nuevos servicios) se encuentra en funcionamiento y cualquier descuido del proveedor al ofrecer la última tecnología o precios adecuados será aprovechado por otros para hacerlo y minar así su condición monopólica.

Se arguye contra ello que los costos de ingreso son muy elevados en este sector. Pero lo cierto es que estos costos existen en todas las actividades, y esto no ha frenado la competencia en ellas. Por el contrario, los mismos costos de ingreso elevados desatan la creatividad para estudiar su reducción. Por otra parte, con el

avance tecnológico mencionado en el punto anterior y la eliminación de las áreas monopólicas, la competencia puede ser inmediata. Tampoco existe un problema de economías de escala que impida el funcionamiento de pequeñas empresas competidoras, lo cual se prueba por la existencia de centenares de cooperativas telefónicas en todo el país. En Finlandia, un país con unos cinco millones de habitantes, existen 58 compañías telefónicas (si bien están reguladas y no compiten entre sí) que cubren desde 600.000 abonados en el caso de Helsinki hasta tan sólo unos pocos miles de líneas.

3.1. Práctica de la regulación

Por otra parte, ¿cuál ha sido el resultado de la aplicación por varios años del sistema de regulación en materia de telecomunicaciones? Afortunadamente, las evidencias al respecto son abundantes, no obstante lo cual no ha de considerarse la crítica a estos esquemas como una justificación del monopolio estatal, cuyo fracaso ha sido aun mayor, sino como un alegato en favor del funcionamiento del mercado en este campo.

Comenta William Letwin sobre lo ocurrido en Inglaterra (op. cit., p. 29): "Después de 1945 se iniciaron una serie de estudios detallados sobre el régimen regulatorio, comenzando a persuadir a los economistas y abogados de que era intrínsecamente ineficiente, ya que no sólo costaba más que cualquier beneficio que obtuvieran los consumidores, sino que positivamente promovía un manejo ineficiente del sistema telefónico. En verdad, muchos expertos profesionales llegaron a la conclusión de que los reguladores actuaban como si estuvieran más dedicados a proteger los monopolios de los proveedores que a los consumidores. La fe en la regulación se evaporó y fue suplantada por la desilusión".

En el caso de los Estados Unidos el mandato de la Federal Communications Commission, órgano regulador de ese país para prevenir conductas anticompetitivas, incluye cinco herramientas regulatorias básicas:

1. Revisar la información de costos que justifican las tarifas.
2. Establecer estándares técnicos mínimos respecto de la interconexión de equipos a los sistemas de telecomunicaciones.
3. Regular los términos y condiciones de interconexión de los oferentes de llamadas de larga distancia con los oferentes de servicios locales.
4. Revisar y aprobar la necesidad de inversiones para proveer capacidad adicional de comunicaciones.

5. Revisar los términos y condiciones en que las subsidiarias separadas de AT&T negocian con ésta para asegurarse de que los precios sean iguales a los del mercado.

Es curioso que se plantee como objetivo que los precios sean iguales a los del mercado cuando resulta totalmente imposible conocer cuáles son éstos cuando un mercado no existe como tal.

Respecto de esas herramientas, comenta la economista Nina W. Cornell en una audiencia ante el Congreso de los Estados Unidos:

"Desgraciadamente [...] se ignoran ahora casi cincuenta años de historia de la FCC. Las tres áreas mencionadas -analizar los costos de AT&T, las implicancias competitivas de sus protocolos operativos y su posible elección de alternativas tecnológicas- son aquellas en las que la historia muestra la completa incapacidad de la Comisión para regularla efectivamente. El gran número de tarifas especiales para ciertas líneas privadas que la FCC consideró ilegales durante los años 70 fueron rechazadas no porque la FCC haya examinado los costos de AT&T, los haya comprendido y haya encontrado ciertos gastos mal contabilizados (aunque algo de esto sucedió)). Las tarifas fueron declaradas ilegales debido a que AT&T nunca pudo proveer información suficiente de esa naturaleza, en primer lugar".

"Que éstas sean tres áreas de fracasos dramáticos y espectaculares de la FCC no se debe a ninguna falta de talento en la agencia sino a la naturaleza inherente a las mismas tareas. Para alcanzar cada una se requería que la Comisión obtuviera vastas cantidades de información, la interpretara y la comparara con las alternativas posibles. Más aun, comprender cada alternativa también requeriría la obtención de vastas cantidades de información (y algunas de las alternativas sólo existirían en teoría). Una vez que se completara todo esto, preferentemente rápido, la Comisión podría llegar a una conclusión, sólo para encontrar que tendría que comenzar todo el proceso nuevamente en forma inmediata debido a que la tecnología de base ya habría cambiado, tornando obsoleto su trabajo."

"Si la enorme magnitud de los datos requeridos no hiciera imposible la tarea, lo harían los problemas para conseguir los datos. El único lugar donde se puede adquirir toda la información necesaria es la misiva AT&T. Sin embargo, si la empresa la provee con rapidez y eficiencia está abandonando potencialmente su capacidad de cambiar los precios y los

parámetros técnicos en respuesta a acciones de los competidores. Así, tiene incentivos muy poderosos para demorar, resistir y hasta impedir los esfuerzos de búsqueda de datos de la FCC. Una vez que la empresa acepta la necesidad de revelar esa información a la agencia, como solamente AT&T la controla, ésta puede otorgar la información en forma tal que su uso sea muy difícil. Nuevamente la firma tiene un incentivo para hacer esto con el fin de demorar el tiempo en que la FCC sepa lo necesario y así frenar actos potencialmente anticompetitivos por parte de AT&T."

"Por lo tanto, cualquier comisión se encuentra enfrentando tareas que, para hacerlas bien, requieren enormes cantidades de información que debe ser obtenida de la misma fuente que tiene el mayor incentivo para evitar que la agencia la obtenga, y luego se requiere que la agencia la domine con rapidez. Para colmo, si la Comisión pudiera, por algún milagro, llevar adelante estas tareas, todo lo que es realidad podría hacer sería decirle a AT&T que terminara con esas prácticas. Es muy poco lo que la agencia puede hacer por ningún competidor que haya quebrado entretanto."

"La dura realidad es que ningún esquema regulatorio puede asegurar que AT&T compita justamente en tanto cuente con componentes monopólicos."(13)

El párrafo anterior es una clara muestra, en los hechos, de los principios enunciados en el punto anterior. Pero no es el único ejemplo que proporciona el funcionamiento de la FCC en los Estados Unidos, y su análisis adquiere importancia porque los reguladores argentinos, enfrentados a la misma falta de información para tomar sus decisiones, adoptan en muchos casos las pautas de esta Comisión.

La FCC, por ejemplo, se manejó con extrema lentitud para evaluar una propuesta para reducir la separación que existe entre las frecuencias de radio AM de 540 kHz a 1700 kHz, lo cual hubiera significado el nacimiento de unas 1.000 estaciones de radio nuevas. Otro tanto ha sucedido con el desarrollo de la AM estéreo. En ambos casos, la lentitud se ocasiona por cuestiones "políticas", en el sentido de que los licenciatarios de frecuencias AM se oponen al ingreso de nuevos oferentes, mientras que quienes tienen licencias de FM se oponen al desarrollo de la AM estéreo, en ambos casos para impedir una mayor competencia.

Otro ejemplo se relaciona con la LPTV ("Low Power TV"), conocida en la Argentina como sistema MMDS o microondas:

"El atractivo de la LPTV no es difícil de entender. Autorizando la construcción de alternativas de baja energía a las estaciones dominantes

actualmente en el aire, la FCC no sólo abría una puerta a unas 8.000 estaciones transmisoras nuevas, sino también al relativamente exclusivo mundo capital-intensivo de la transmisión de TV a un nuevo grupo de emprendedores. La FCC empezó a investigar la LPTV hace varios años como una solución casi perfecta al problema de la escasez que había estado en el centro de muchas de sus decisiones regulatorias y que había guiado el otorgamiento de licencias por más de medio siglo. En teoría, otorgándole a una estación de LPTV suficiente energía para transmitir su señal, digamos, de 5 a 10 millas, se resolvería el problema de utilización del espectro, que era la razón técnica para limitar las licencias en determinado lugar".

"Pero la FCC, como otros proponentes de la LPTV, también vio un segundo impacto interesante: el bajo costo relativo de los equipos necesarios -una fracción del equipamiento de toda una estación de televisión- daría acceso a la LPTV a minorías, grupos comunitarios y otros que durante años han luchado mucho, tanto ante la FCC como en las cortes, para tener mayor acceso a la transmisión de TV regular."

"Después de abrir la puerta a la LPTV, la comisión fue inundada con 6.500 solicitudes, creándose tal desorden administrativo -literalmente una montaña de papeles con pocos lineamientos para decidir quién recibiría los 3.000 a 4.000 lugares disponibles- que congeló el proceso en forma temporaria. Esto demoró la llegada de la LPTV al mercado mientras la cantidad de papel crecía; la montaña creció hasta contener 12.000 solicitudes."(14)

A la FCC le llevó diez años finalizar los criterios de asignación de la TV convencional y otros 30 años modificarlos para permitir la aparición de la LPTV. También se demoró tres años en resolver una disputa entre la radio FM y la televisión VHF sobre ciertas frecuencias y diez años en reasignar ciertas frecuencias de la televisión UHF a los teléfonos celulares.

No parece ser distinto lo que sucede en la Argentina, comenta Pablo Miliani, de Global Communications Concepts, en el N° 6 de la *Revista ACT*, órgano de la Asociación Argentina de Circuitos Cerrados de Televisión (abril de 1992, p. 46) que "todavía no está desarrollado el sistema MMDS en la Argentina porque ha habido demoras en la entrega de licencias a operadores, aunque hay mucha gente interesada. En la Argentina hay un gran desarrollo a nivel de cable y eso hace que el MMDS demore su crecimiento. En Venezuela, en cambio, por ejemplo, se desarrolló antes el MMDS que el cable, al contrario que en este país".

"Se sabe que hay empresas de cable que están pidiendo licencias de MMDS para competir en otros mercados contra el cable. Lo cierto es que la gente quiere ver programación, independientemente de cuál sea el sistema por el que le llegue a su casa ya su pantalla de televisión y el que tenga mejor programación será el que más éxito tenga."

La FCC ha hecho también una clara malasignación de las frecuencias, sin tener en cuenta ningún tipo de diferencias regionales. Por ejemplo, tan sólo recientemente se autorizó la reasignación de ciertas frecuencias destinadas a servicios de protección forestal para que estén disponibles en los servicios de taxis de la ciudad de Nueva York.

Una historia ya legendaria sobre el manejo político de la autoridad regulatoria se refiere al origen de la FM y al destino de su creador, Edwin Armstrong. Con la determinación de convencer sobre las bondades de la FM, Armstrong solicitó a la FCC frecuencias y un permiso para crear su estación de radio FM.

En 1940 la FCC otorgó a la FM el uso de las frecuencias de 40 a 52 MHz. Para fines de la guerra, en 1945, existían ya más de 50 estaciones de FM y unos 500.000 receptores.

No obstante ello, la FCC cambió las asignaciones, trasladando a FM a las actuales bandas de 88-108 MHz y otorgando a la televisión las frecuencias 44-88 MHz (canales 1 a 6) y 174-216 Hz (canales 7-13), Las FM fueron así liquidadas, ya que los usuarios se encontraron con equipos receptores no aptos para captar las transmisiones en las nuevas frecuencias asignadas. Por supuesto que nadie los indemnizó por ello.

Por último, le costó a la empresa de comunicaciones a larga distancia MCI cerca de 2 millones de dólares y 7 meses de trabajo construir sus torres de microondas pero unos 7 años y 12 millones de dólares en costos legales y regulatorios hasta obtener la licencia.

Confirmando lo anterior, comenta el Dr. John Fountain con respecto a Nueva Zelanda (op. cit., p. 18): "La vulnerabilidad a los grupos de presión no se elimina con procedimientos de salvaguardia. En verdad, éstos pueden inhibir la eficiencia económica al ser incorporados a los juegos estratégicos de los participantes en la actividad. Más aun, no importa cuán bien dirigidas estén, las agencias regulatorias inevitablemente se hallan limitadas en la sabiduría de sus decisiones por el flujo de información de que disponen".

"Los grupos de interés que aparecen ante las agencias regulatorias proveen mucha información y análisis que a sus funcionarios les sería imposible o muy costoso obtener en forma independiente. Naturalmente, cada grupo presenta su

evidencia de tal manera que sea favorable para su propio caso. Dada la legalidad y formalidad de los procesos, o la falta de acceso a influencias con costos reducidos, la participación en los procesos regulatorios por parte de gran número de consumidores es simplemente muy costosa. Como resultado, es extremadamente difícil -tal vez imposible- que las agencias regulatorias tomen decisiones que sean económicamente eficientes."

En el caso de la radiodifusión en la Argentina, el efecto negativo de las regulaciones se pone de manifiesto con sólo tener en cuenta que en el año 1926 existía el mismo número de emisoras que en la actualidad y que en el año 1930 ese número era incluso un 50% mayor. El extremo de la rigidez regulatoria, capturada por los intereses que buscan impedir la competencia, dio en nuestro caso como resultado la aparición de centenares de radios FM "no reguladas" o "truchas" que fueron a ocupar los espacios vacíos dejados por el ente regulador y demostraron que las posibilidades de la competencia van mucho más allá que los procedimientos burocráticos de las agencias regulatorias.

Según han observado muchos investigadores, las agencias regulatorias comienzan su vida como reguladores agresivos de la industria pero, con el transcurso del tiempo, son capturadas por los mismos regulados y terminan compartiendo sus puntos de vista e intereses.

Uno de esos investigadores, Cento Veljanovski (op. cit., p. 23) concluye: "Existe la posibilidad de que la regulación en el Reino Unido evolucione hacia el mandato de los hombres (los reguladores) y no hacia el mandato de la ley. Los reguladores han obtenido una considerable discreción inmune a los controles sistemáticos que no sean el control ministerial directo. Este no es un problema cuando "la gente adecuada" está a cargo, pero puede llevar a cambios profundos en las políticas regulatorias si el regulador elegido tiene una visión muy diferente del mundo".

Además de lo mencionado hasta aquí, existe otra explicación utilizada para justificar la intervención regulatoria estatal, y se relaciona con la compatibilidad técnica de los distintos equipos, es decir, con la llamada estandarización.

No hace falta mucho conocimiento para darse cuenta de que existe un interés real en que los equipos puedan comunicarse entre sí, como no han dejado de notarlos los productores de equipos. Por eso, pese a la no existencia de "estándares" fijados por alguna autoridad nacional o internacional (International Standards Organization y, en el caso particular de las telecomunicaciones, International Electrotechnical Commission), lo cierto es que el mercado tiende a lograr eso, mientras que lo que logra la estandarización estatal es congelar el desarrollo tecnológico y la innovación en beneficio de los consumidores.

Un buen ejemplo para esta cuestión es el sistema VHS de videograbación. Nadie más que el mismo mercado determinó que éste era superior al sistema Beta, esto es, fueron los consumidores quienes decidieron que era mejor y lo impusieron como estándar de [acto. Lo mismo puede decirse del sistema de teclados QWERTY que se iniciara con las máquinas de escribir y hoy utilizan también las modernas computadoras. ¿Quién determinó que ésa era la forma de distribuir letras, números y signos en un teclado?

También existe una clara tendencia hacia la compatibilidad o estandarización en la industria de la computación, donde no sólo grandes nombres como Unisys, DEC, Wang, Hewlett Packard y otros producen equipos que son conocidos como "compatibles IBM" (aunque tal vez habría que decir que son todos compatibles con el sistema operativo MS-DOS), sino que la misiva Apple, que hasta ahora había pugnado por mantener su propio estándar, ha llegado a un acuerdo para homogeneizar los equipos. El porqué es muy sencillo. Quien quiera mantener su propio estándar está obligado a proveer al mercado no sólo las unidades de procesamiento sino todos los equipos periféricos y además el software necesario. De hecho, puede suceder que el sistema más generalizado no sea el mejor, sino que se convierte en el mejor por ser el más generalizado. La diferencia entre el mercado y el Estado en este sentido es que el mercado permite el testeó y la prueba por parte de los consumidores de todos los sistemas y sólo después de una dura competencia uno resulta el vencedor. Su reino, además, nunca es definitivo, ya que no se basa en ninguna resolución ministerial sino en la voluntad y el buen servicio que brinde a los consumidores.

Nadie puede decir cuál será la tecnología predominante en el futuro, por lo que la fijación de estándares sólo restringe ese proceso de descubrimiento.

Esto le pasó a la FCC con la determinación del estándar para la TV color. En 1950 aprobó el sistema CBS que requería una rueda rotativa en sincronización con cada cuadro de la transmisión. No sólo era incompatible con los televisores en blanco y negro existentes hasta entonces sino que agregaba un componente mecánico importante a los aparatos existentes. Como resultó ser un fracaso comercial, la FCC revisó su decisión y aprobó el actual NTSC. No obstante, hoy el NTSC es ya una tecnología obsoleta. Si las computadoras hubieran sido estandarizadas de la misma forma que éste, las que hoy son portátiles ocuparían todavía habitaciones enteras.

Precisamente la determinación de un estándares lo que demora actualmente la aparición de lo que se denomina HDTV, o TV de alta definición. Los reguladores buscan que la señal ocupe el mismo ancho de banda que los actuales canales de TV, y que pueda ser recibida por los receptores de TV ya existentes

(tratando de no repetir pasados errores). Pero esto frena la posibilidad de enviar más información (necesaria para que sea HDTV, pues si no sería lo mismo que la TV actual) sin interferencias. Si no es posible hacer eso habrá que abandonar o el uso de un solo canal o la total compatibilidad con la transmisión actual.

Y mientras la agencia reguladora debate, la tecnología misma va a lograr implementar el HDTV por vías no reguladas. La aparición de cables de fibra óptica que reemplazan a los de metal permitirá el aumento de la cantidad de información transmitida de manera pertinente y la llegada de la televisión digital, pese a las demoras en que incurren los agentes reguladores.

4. La historia

La historia de las comunicaciones en la Argentina muestra una mezcla de predominio de las iniciativas individuales y, después de las regulaciones, la caída en el absoluto control del Estado, sobre todo a partir de mediados de los años 40 de este siglo. En todo momento hubo una puja entre la creatividad de ciertos emprendedores y la atrasada llegada del Estado para imponer su intervención.

Nuestro país atravesó por etapas bien diferenciadas, incluso por la velocidad, en cada una de ellas, para absorber la nueva tecnología desarrollada en el mundo. Respecto de su primer experimento, el telégrafo aparece en la Argentina once años después y cabe tener en cuenta que el país no estaba todavía organizado y, por lo tanto, preparado para recibir rápidamente las innovaciones. El teléfono, sólo dos años después. La radio, a sólo dos meses de su nacimiento.

A partir de allí las distancias se alargan, coincidiendo con el avance de la intervención reguladora estatal; la TV en blanco y negro llega 12 años después, no ya de su primer experimento sino de su lanzamiento comercial en otros países, y la TV color lo haría 28 años más tarde.

En general la historia de las comunicaciones se encuentra dividida entre la telefonía y sus antecesores por un lado, y la radio por otro. No obstante, seguiremos aquí otro criterio por cuanto no sólo tienen antecesores, en parte, comunes, sino porque en el presente y el futuro parecen compartir un mismo camino, utilizando recursos comunes, sea cables o frecuencias.

Si bien hubo intentos y desarrollos anteriores, la primera transmisión por telégrafo eléctrico fue realizada entre Washington y Baltimore por Samuel Morse, el 24 de mayo de 1844.

"Diez años más tarde, el 14 de octubre de 1855, el armero francés Adolphe Bertonet, asistido por el fotógrafo J. Bartoldi, asombraba y hacía

persignarse a no pocos porteños con una demostración de telegrafía eléctrica del sistema Breguet, mediante una línea tendida entre el Hotel de Provence y la Plaza Victoria, frente al Cabildo y la Catedral."(15)

Don Jacinto Febrés de Rovira trató de convencer a las autoridades públicas de la necesidad de instalar telégrafos en 1857, y este intento genera un debate en el Congreso y la primera ley aprobada con referencia a este tema, la cual, singularmente, negaba al Ejecutivo la aprobación para seguir adelante con este proyecto.

El primer telégrafo, entonces, es instalado por el sector privado, inaugurado el 11 de abril de 1860, tendido a los costados de las vías del Camino de Hierro del Oeste al iniciar su recorrido a Merlo-Moreno.

El sector público comienza a tener presencia activa en este terreno poco tiempo después, pero contratando la instalación con el sector privado. Así, por ejemplo, el gobierno de la provincia de Buenos Aires acuerda en 1864 con empresarios ingleses la instalación de una conexión telegráfica desde esta ciudad hasta Montevideo, por medio de un cable subacuático, desde Punta Lara hasta Colonia y el resto por cable aéreo. El servicio fue habilitado en 1866 por la compañía The River Plate Telegraph Co.

En 1870 se inauguran el ferrocarril y el telégrafo de Rosario a Córdoba y el de Rosario a Paraná. Buenos Aires se conecta con Mercedes, Carmen de Areco, Salto, Rojas, Pergamino y San Nicolás.

"En 1871, concesión a la Compañía del Telégrafo Trasandino para tender la primera línea internacional terrestre (por agua ya la teníamos con Montevideo) del país, entre Villanueva, en la provincia de Córdoba, y Valparaíso, en Chile. Fue éste uno de los trabajos más arduos y riesgosos de su género intentados por entonces en el mundo, sobre todo por la dificultad que oponían los Andes."

"En 1872 hay dos fechas importantes. El 8 de junio, cuando se otorga concesión a Lamas & Cía. para conectar telegráficamente a Buenos Aires con Río de Janeiro, mediante cable submarino y subfluvial; y el 5 de octubre, cuando la Ley 572 autoriza al Presidente de la República a extraer 102.000 pesos de los ingresos estatales, para construir una segunda línea telegráfica entre Buenos Aires y Córdoba, y otra desde Rosario hasta Santa Fe. "

"El 4 de agosto de 1874, en las postrimerías de su brillante período presidencial, Sarmiento despliega los máximos fulgores de su oratoria -que podía ser ciertamente espléndida- en el discurso con que

inaugura la primera comunicación telegráfica entre la Argentina y Europa. El tendido de la línea ha sido sumamente complejo: la primera etapa es, vía The River Plate Telegraph Con., Buenos Aires-Montevideo; de allí, por tierra, hasta Yaguazón, en el Paraguay; luego, internándose por el territorio brasileño de Río Grande do Sul, hasta Santos, en la costa atlántica; de Santos, por cable submarino, a Pernambuco, con una etapa en Río de Janeiro; y de Pernambuco, cruzando el océano, a Lisboa. " (Fundación Standard Electric Argentina, op. cit., p. 77.)

En 1875 se dicta la primera regulación estatal en la materia, la ley 750 1/2, por la que se adopta no el modelo de competencia privada norteamericano ni el de monopolio estatal otorgado al Post Office en Inglaterra por Acta del Telégrafo de 1869, sino un camino intermedio por el cual todo tendido de línea telegráfica requería la obtención previa de un permiso por parte del gobierno y, en el caso de ofrecer servicios al público, la autorización del Congreso- En la práctica, no se otorgaron concesiones salvo para las conexiones internacionales, y el Estado nacional y los estados provinciales tomaron a su cargo los telégrafos dentro del país, salvo los de las líneas de ferrocarril, para su propio uso.

Muy distinta fue la experiencia en materia de teléfonos, ya que se mantuvieron en manos privadas por 65 años a partir de su nacimiento para recién entonces pasar a manos del Estado. Alexander Graham Bell realizó la primera comunicación telefónica con su sistema el 10 de marzo de 1876, en la ciudad de Boston. Poco menos de dos años después se realizaba el mismo experimento en la ciudad de Buenos Aires.

"Dos jóvenes emprendedores a quienes desvelaba el progreso de las telecomunicaciones, Carlos Fayol y A. Newman, habían ligado las oficinas del diario *La Prensa*, en Moreno casi esquina Bolívar, con la sucursal Piedad del Telégrafo del Estado, hoy Bartolomé Mitre y 25 de Mayo. Hacia las ocho de la noche los dos técnicos dialogaron así:

- Señor Newman, director de la estación La Piedad.

- Presente, señor.

- La Redacción de *La Prensa* declara solemnemente abierta la primera conversación pública sostenida por medio del teléfono en la República Argentina. Sírvase participar a los concurrentes de la estación Piedad.

- Lo he comunicado ya."(16)

Dos años después comienza a pleno la explotación comercial de los servicios telefónicos. Continúa el trabajo de ENTel (op. cit., p. 8): "A esa altura, mediados de la primavera, no menos de tres compañías se afincan en la ciudad para dedicarse al ramo telefónico, amén de la sociedad que integran Fayol y Newman.

Se conoce el desarrollo de las tres, que han de distribuirse en principio el servicio regular: la Compañía de Teléfonos Gower-Bell, a cuyo frente está Benjamín Manton; la Compañía Telefónica del Río de la Plata (o Continental de Teléfonos), que dirige Walter Keyser, y la Sociéte du Pantéléphone L. de Locht et Cie., a cargo de Clemente Cabannetes. A esta última le corresponde el significativo jalón del 4 de enero de 1881".

"Ese martes, uno de sus técnicos, Víctor Anden, instala el primer aparato en la casa del doctor Irigoyen -Florida entre Tucumán y Viamonte-, y el segundo en la cercana residencia del general Roca; la central se halla en las oficinas de la Sociéte, Florida 76, a los fondos de la imprenta Minerva."

"Es presumible que la primera imprenta no experimental ocurriese el 5 de enero entre el Presidente y su Ministro de Relaciones Exteriores. Alega la tradición que, en tanto el general Roca se encamina hacia el cuarto donde ha sido ubicado el

teléfono, uno de sus sobrinos se acercó al micrófono, inundándolo con su parloteo. El doctor Bernardo de Irigoyen, irritado por lo que cree un defecto de la línea, cuelga, protestando. "

A fines de 1881 las tres compañías cuentan con autorizaciones del gobierno y se estima que existen ya unos doscientos abonados. Al año la Sociéte du Pantéléphone tiene seis sucursales y está por inaugurar otras cinco. En diciembre del año siguiente, 1882, cuando ya hay unos 600 abonados, se fusiona con la Compañía Telefónica del Río de la Plata, creándose la Compañía Unión Telefónica.

Cuatro años después, esta joven empresa se une con la tercera existente en el mercado, la Compañía de Teléfonos Gower-Bell, creando la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata. Aquí es donde se presenta el ejemplo mencionado antes respecto del monopolio natural y su diferencia con el monopolio legal. En 1886, después de ese proceso de fusiones, queda una sola empresa de servicios telefónicos en Buenos Aires. No obstante, por no tratarse de un monopolio establecido por mandato legal, queda abierta la posibilidad de ingreso en el mercado para quien así desee hacerlo.

Esto no tarda en suceder. Un grupo de abonados disconformes con un aumento de tarifas establecido por la CUT crea, en 1887, la Sociedad Cooperativa

Telefónica. Esta compañía unía a la Capital Federal con Tigre, San Martín, Bella Vista, Piñeiro, Moreno, Lomas, Burzaco, Barracas y Quilmes. Es notable que la competencia entre las dos empresas fue una constante por el lapso de 42 años. En 1926, con motivo de la sanción de una ley de cooperativas, pasa a llamarse Compañía Telefónica Argentina y en 1929 es adquirida por la CUT.

El 1 de noviembre de 1889 comienza a funcionar el primer cable telefónico subacuático del mundo, instalación realizada por Ramos, Capurro y Cía. entre Punta Lara y Colonia. La semana siguiente, Carlevari y Cía. inician el tendido del segundo desde Concordia hasta Salto en el Uruguay, que comenzará a operar en 1891. Un tercero será instalado en 1902 uniendo Buenos Aires-Ensenada-Punta Lara-Colonia-Montevideo. A fines de 1889 se otorga a David Mac Kinley la concesión para la construcción de la primera línea de larga distancia entre Buenos Aires y Rosario.

En 1896 ya hay 8.000 abonados en la Capital, Gran Buenos Aires, La Plata, San Nicolás y Mercedes. En 1900 existen en Buenos Aires 9.097 abonados, 6.731 de la CUT y 2.366 de la Cooperativa. En 1912 existen 54.777 abonados en todo el país, según un censo realizado. Éste también nos informa que desde 1882 se habían otorgado 71 licencias y concesiones.

La competencia estaba a la orden del día: "La falta de un lineamiento federal en lo referente al servicio telefónico, animó a que cada provincia creara su propia dirección de comunicaciones y a que aparecieran empresas privadas que se convirtieron en prestatarias del servicio telefónico en las misivas provincias, muchas veces compitiendo unas con otras y aun superponiendo servicios".(17)

En 1914 se instala el primer servicio automático en la ciudad de Córdoba, al año siguiente en Rosario, en 1923 en la estación Libertad de la CUT. Para ese entonces existen en el país 115.000 abonados, un 45% de todos los existentes en América latina.

Al mismo tiempo que esto sucedía, avanzaba por otro lado el desarrollo de las transmisiones radiotelegráficas, iniciadas por el ingeniero Teobaldo Ricaldoni en 1898. Junto con Mario Pedro Arata se comunican "sin cables" a una distancia de 200 metros en 1907. La primera licencia de radioaficionado la obtuvo el ingeniero Teodoro Bellocq en 1913.

En esos años avanza rápidamente la conexión internacional de los teléfonos argentinos; el proceso culmina en 1930, estando ligados a 65 países (entre otros, Filipinas, Australia, China y Japón) gracias a las estaciones de onda corta construidas por la Compañía Internacional de Radio Argentina, CIDRA, las cuales permitían comunicaciones inalámbricas, Pero pocos años antes un fenómeno importante, claro ejemplo de la iniciativa emprendedora de los argentinos cuando

el Estado no coartaba su capacidad creativa, ponía a la Argentina en la historia de las telecomunicaciones.

"El 27 de agosto de 1920, un medio de comunicación con fisonomía propia y con una capacidad de penetración inédita hasta ese momento recibe su partida de nacimiento. Ese día se concreta lo que oficialmente pasó a ser 'la primera emisión argentina de radiodifusión'."

"Ni el médico Enrique Telémaco Susini, ni sus colaboradores César Guerrico, Miguel Mujica y Luis Romero Carranza, que a la sazón eran estudiantes de medicina -a los que puede agregarse Ignacio Gómez, quien durante un tiempo integró el grupo-, imaginaban que estaban colocando la piedra fundamental de uno de los medios que revolucionarían las comunicaciones del siglo XX. Aquella noche se presentaban en el Teatro Coliseo de Buenos Aires la Orquesta del Teatro Constanzi de Roma y la Compañía Lírica del Teatro Municipal de Río de Janeiro con la dirección de Félix Weingartner y Eduardo Vitale."

"Susini y sus seguidores -dotados de ciertos recursos técnicos, aunque en mayor grado de un tesón inimaginable decidieron que la representación del festival sacro Parsifal de Ricardo Wagner programado para la noche del 27 de agosto de 1920 debía trascender los límites del viejo Coliseo. Instalaron para tal fin un rudimentario transmisor de 5 vatios en la azotea del edificio, colocaron un micrófono en la sala y a las 20:30 se iniciaba la hazaña que consagraría a los 'locos de las azoteas' según el afectuoso apelativo que desde entonces recibieron quienes fueron los auténticos y desinteresados precursores de la radiodifusión argentina."(18)

O, como menciona el trabajo de la Fundación Standard Electric (op. cit., p. 171): " Por aquellos tiempos -añade Susini- yo había transformado el Teatro Coliseo, por encargo de aquellos grandes empresarios que fueron Walter Mocchi y Faustino da Rosa, para hacer la competencia al Colón, y tenía funciones directivas que me permitían disponer del teatro para nuestra experimentación de difusión radiotelefónica ".

"Fue arduo preparar el ensayo: hubieron de obtener, con dificultades, alambres para enrollado, núcleos para transformadores, condensadores y, sobre todo, generadores de alto voltaje. La antena quedó instalada entre una de las torres del Coliseo -que alzaba su portentosa arquitectura en el mismo sitio donde hoy está su homónimo sucesor- y la cúpula de una residencia sita en la esquina de las actuales Cerrito y Marcelo T. de Alvear."

"Por fin, el 27 de agosto de 1920, alas 21, se oyó la voz de Susini en los escasos veinte receptores de entonces: 'Señoras y señores: la Sociedad Radio Argentina les presenta hoy el festival sacro de Ricardo Wagner, *Parsifal*, con la actuación del tenor Maestri, la soprano argentina Sara César, el barítono Rossi Morelli y los bajos Chirino y Paggi, todos bajo la dirección de Félix Weingartner, secundado por el coro y orquesta del teatro Constanzi de Roma"

Lo notable de estos pioneros argentinos, reunidos en la Sociedad Radio Argentina, cuya sigla era LOR, es que no sólo fueron los primeros en realizar transmisiones en forma continua en el mundo, sino que fueron los que iniciaron una empresa, esto es la radio, como una actividad comercial.

Su exclusividad, no obstante, no duraría mucho tiempo. Radio Argentina recibe el apoyo de los comerciantes de receptores y componentes, quienes le aportan capital para instalar el transmisor en la casa de remates de Guerrico y Williams y una suma mensual para permitir el aumento de su potencia, que en 1922 llega a 50 vatios, ampliando así su alcance.

Los comerciantes, además, alentaron la formación de otras radios. Es así como en diciembre de ese año surgen Radio Cultura, Radio Sud América y Radio Brusa.

Como mencionamos antes, el Estado reaccionó tardíamente a la iniciativa de los individuos y en muchos casos solamente autorizaba lo que de hecho ya existía. Comenta Gallo (op. cit., p. 25): "Radio Cultura es asimismo la primera estación que recibe una autorización para la implantación de un servicio de radiodifusión. Radio Argentina se había instalado y funcionaba sin permiso oficial alguno y sin normas a que atenerse en su actividad, por cuanto las disposiciones entonces vigentes, circunscriptas al servicio radiotelegráfico, no preveían la existencia de la radiodifusión. La jurisdicción del Estado sobre los servicios de radiocomunicaciones estaba dividida en dos ministerios: el de Marina para la zona llamada 'marítima' y el del Interior, para la zona 'terrestre'. Así lo disponía, delimitando ambas zonas, el decreto del 12 de julio de 1917, reglamentario de la ley 9.127".

"La novedad de la radiodifusión no había permitido adoptar las precauciones jurídicas pertinentes, por lo que se da este caso en que el primer permiso se concede cuando había ya otra emisora en funcionamiento. Y ese primer permiso lo otorga con fecha 6 de octubre de 1922 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires al Sr. Federico N, del Ponte; consistía en una autorización por el término de 20 años para 'instalar un sistema de estaciones fijas y portátiles transmisoras de telefonía sin hilos, destinado a la difusión gratuita de audiciones artísticas, musicales, científicas e ilustrativas en general, intercalándose anuncios

de propaganda comercial estrictamente morales [...] que no podrán exceder del 30% del tiempo en que funcionen las instalaciones, salvo el caso de espectáculos teatrales, conciertos, etc., en que sólo podrán destinarse a publicidad, los intervalos y los quince minutos subsiguientes a la función [...]. Como beneficio para la Municipalidad se fija el 6% de las entradas brutas de la explotación y por el 'uso del espacio aéreo' un derecho de cien pesos por estación transmisora y de diez pesos por instalación receptora [...]."

Al año siguiente el Ministerio de Marina se involucra en el asunto y comienza a otorgar licencias. Todavía el Estado no se adjudica la propiedad de las frecuencias pero tampoco se la adjudica a los radios. En definitiva, quedan corlo "propiedad común" y van a sufrir los inconvenientes propios de esta situación, los que analizaremos más en detalle cuando abordemos el tratamiento del espectro electromagnético.

Continúa Gallo (p. 28) : "Las cinco emisoras que funcionaban desde la segunda mitad de 1923 carecían de licencia oficial. La única que tenía acordado un permiso municipal (no licencia) era, como viéramos, Radio Cultura. Frente a esta situación por demás confusa 'el Ministerio de Marina -explica De Paoli- de pronto creyó que, dado que la ciudad de Buenos Aires estaba comprendida en su «zona marítima» y era allí precisamente donde se acrecentaba esa actividad, era llegado el momento de intervenir'. Resultado de tal determinación es que el aludido Ministerio otorga la primera licencia a Radio Argentina el 19 de noviembre de 1923 y se le asigna la sigla LOR".

"En mayo del año siguiente, un decreto introduce algunas disposiciones tendientes a poner un poco de orden en el funcionamiento de las estaciones de radio e imponer algunos requisitos para la autorización de nuevas, aunque la simple solicitud de un interesado y una nota de respuesta que accedía al pedido continuó siendo el procedimiento único que rigió la creación de nuevas estaciones."

Las estaciones de radio comienzan a proliferar: LOY Radio Nacional (una radio privada), LOW Gran Splendid, LOZ Broadcasting La Nación, LOO Radio Prieto, LOT Radio Broadcasting, D3 Radio La Plata, LOQ Radio Buenos Aires, 83 Coliseo Palermo, LOL Radio América, 1i5 Federal Broadcasting, LON Radio Fénix. Muchas nacen para al poco tiempo desaparecer o cambiar de nombre, o transferirse a nuevos dueños, en la medida en que el proceso de descubrimiento del mercado va seleccionando aquellas que cuentan con la preferencia de la audiencia.

Pero este impulso creador va a ser frenado por el Estado. Dice Gallo (p. 49) : "Si bien el ímpetu propulsor encontró sosiego a raíz de la depresión mundial,

una medida adoptada por la Dirección General de Correos y Telégrafos -que desde fines de 1928 regulaba la actividad de las radiodifusoras en reemplazo del Ministerio de Marina- restringió de manera inmediata las aspiraciones de quienes en Buenos Aires soñaban con convertirse en broadcasters de la noche a la mañana. El organismo regidor de las radiocomunicaciones, en los últimos meses de 1930, dispone suspender la concesión de nuevas licencias de estaciones de broadcastings en un radio de 150 kilómetros de la Capital Federal y resuelve adjudicar al interior las ondas disponibles".

"La tónica evolutiva capitalina entonces, primero se detiene y luego se invierte. Después de un ciclo de estabilidad el número de emisoras comienza a descender, y las creadas con posterioridad a la resolución restrictiva de Correos y Telégrafos, lo hacen -excepto Radio El Mundo- a través del uso de la frecuencia de otras que iban cesando. Pero el saldo es negativo; resulta fácil apreciar que la cantidad de estaciones de radio que funcionan actualmente en Capital Federal, es inferior a la existente en 1930."

En 1923 Radio Sud América transmitía la pelea Firpo-Dempsey 'en Nueva York. Al año siguiente Radio Argentina hacía lo propio con un partido de fútbol entre los seleccionados de Argentina y Uruguay. En la década de los años 30 se consideraba que las emisoras argentinas estaban entre las mejores del mundo.

"Hacia finales de la década del 30, podía decirse que había ya dos emisoras modélicas en todo el orbe: la BBC de Londres y Radio El Mundo de Buenos Aires."(19)

Todo cambiaría a partir de los años 40. El gobierno peronista fuerza a las radios a formar cadenas junto con otros medios periodísticos y las mantiene bajo su control. Estas son luego estatizadas completamente durante el gobierno posterior, para trasladarlas nuevamente al sector privado, proceso que sufre contramarchas y recién termina de completarse en 1989. Durante todos esos años el camino recorrido es inverso al anteriormente comentado: descapitalización, falta de independencia periodística, disminución de la calidad, deterioro constante de la situación relativa alcanzada durante los primeros veinte años de actividad.

Comenta Alejandro Romay: (20) "Especialmente entre los años 1935 y 1946 fuimos los adelantados en materia radiotelefónica en el orden mundial. A diario cubríamos con las ondas cortas de las tres principales redes; Belgrano, Mundo y Splendid, servicios informativos para las grandes capitales del mundo, y se emitía para que pudieran ser utilizadas o retransmitidas por otras emisoras de Europa, América y Asia, inclusive".

"Fue un período floreciente, de gran creatividad. De imposición y difusión de nuevos valores artísticos, que enriquecieron nuestra música, nuestro folklore, y

permitieron que autores, compositores, directores y actores, se dieran a conocer, se popularizaran, y conformaran los cimientos de los que luego se nutrió la industria cinematográfica, y posteriormente la televisión. Así nació nuestro acervo cultural artístico."

"Desgraciadamente, la política llegó en 1946 a la radiotelefonía. Los propietarios de emisoras de radio fueron presionados para que vendieran. Se conformaron tres grandes redes. Las redes respondían a hombres del gobierno."

"La red A tenía como cabeza visible a la Editorial Haynes, y se componía de una conjunción radio-diario; en este caso diario *El Mundo*, y todas las revistas de la editorial Haynes; Radio El Mundo, toda la red Azul y Blanca, y las radios de la Capital: Mitre, Callao, y Radio Antártida y las ondas cortas LRI y LRX."

"La red B tenía como cabeza visible al Sr. Jaime Yankelevich, quien vendió sus acciones pero se quedó para ejecutar el plan de Alejandro Apold, y se integraba la conjunción radio-diario, con los diarios *Democracia*, *Noticias Gráficas*, Radio Belgrano, Radio Rivadavia, Radio Argentina, Radio Porteña, las ondas cortas, y todas las integrantes que conformaban en el interior la primera cadena argentina de broadcasting."

"La red C comprendía el diario *La Razón*, Radio Splendid, Radio Excelsior, más la red de emisoras Splendid."

"Posteriormente, la Revolución Libertadora nombró la Junta Consultiva Nacional, presidida por la Sra. Alicia Moreau de Justo, quien pidió el desmantelamiento de este sistema, llamado después estructura ideológica del poder, y finalmente Consejo Nacional de Administración de Emisoras Comerciales."

"Se formaron dos comisiones de liquidación: una, la de diarios y revistas; y otra, de radioemisoras."

"Por la primera, se devolvieron los diarios *La Prensa* y *La Razón*, y por el resto se llamó a licitación."

Durante los años siguientes a la aparición de la radio continúa la extensión constante de los servicios telefónicos por todo el país. En 1939 la Capital Federal, las catorce provincias de entonces y cinco de los diez territorios nacionales se encuentran intercomunicados.

Se inicia en ese momento, en forma similar a lo ocurrido con la radio, el camino de la estatización, creándose en 1946 la Empresa Mixta Telefónica Argentina, la que al poco tiempo es totalmente estatizada bajo el nombre de teléfonos del Estado.

En esa época, la Argentina tenía el índice más alto del mundo en materia de llamadas telefónicas: 4.030 por aparato y por año contra 1.340 en los Estados

Unidos. Varias décadas de propiedad estatal convertirían al servicio en uno de los peores del mundo.

Al mismo tiempo, comienza a desarrollarse en el país la televisión, pero en momentos en que ya predominan otras ideas, otros principios. Si bien los primeros intentos correspondieron, igual que en el caso de la radio y de los teléfonos, a individuos pioneros y a iniciativas particulares -tales como las experiencias del radioaficionado Ignacio Gómez Aguirre en 1928, la creación de Baird Televisión Argentina en 1930, el Centro Argentino de Televisión creado en 1931 por los ingenieros Antonio Medina y Carlos Lamarque, el Instituto Experimental de Televisión fundado por Eduardo Brinberg en 1938-, es el Estado el que inicia las transmisiones en octubre de 1951 a través de LR3 TV-Radio Belgrano, que luego se convertiría en Canal 7.

Recién en 1957 el decreto-ley 15.161 permite el otorgamiento de licencias a particulares y la aparición de la TV se demora hasta su ratificación en 1960, sufriendo incluso dos de éstas la expropiación en 1973 y la posterior reprivatización en 1989.

5. El avance de la legislación

Todo este proceso avanza de la mano de una legislación que poco a poco fue frenando la iniciativa de los individuos, poniendo trabas, requiriendo autorizaciones, negando concesiones y, finalmente, imponiendo el control total y absoluto de la propiedad estatal.

Las primeras leyes que sanciona el Congreso son para contratar obras u otorgar concesiones. Así, por ejemplo, la ley 67 autoriza a otorgar una concesión para el establecimiento de una línea telegráfica entre Buenos Aires y Rosario en 1863, la ley 100 autoriza al PE para contratar el tendido de una línea telegráfica subfluvial y terrestre entre Buenos Aires y Montevideo en 1864; la ley 191 otorga la misma autorización para la construcción de una línea entre Buenos Aires y Chile en 1866. La ley 353 de 1869 aprueba el contrato entre el Ministerio del Interior y la casa Clark y Cía. de Valparaíso para el tendido de una línea entre Villa María y esa ciudad; la ley 2.672 de 1889 autoriza al PE a contratar con los señores Emilio Bieckert y Cía. la construcción de una línea telegráfica submarina directa entre Argentina y Europa; la ley 3.936 de 1900 otorga al señor Manuel P. Castanón el derecho para construir y explotar por su cuenta una red telefónica entre la Dársena Sud y la Dársena Norte en el puerto de Buenos Aires, y la ley 6.964 de 1909 aprueba el contrato firmado con la Western Telegraph Company para la construcción y explotación de un cable directo entre Argentina y Europa.

Al margen de esta actividad legislativa, la primera norma legal que regula la actividad telegráfica es la ley 750 1/2, de 1875 (lleva esta numeración pues fue omitida originalmente en la numeración y se la agregó luego), cuyo artículo 4 establece:

"Ningún telégrafo nacional podrá establecerse en la República Argentina sin autorización previa del Poder Ejecutivo o del Congreso, en caso en que debiese gozar de algún privilegio".

Según el artículo 3, las provincias podían establecer sus propios telégrafos dentro de sus propios territorios sin necesitar para ello intervención del gobierno nacional. Los telégrafos construidos por las empresas de ferrocarriles o aquellos destinados a servir a alguna empresa industrial que realizaran solamente servicios para sí sólo requerían una "autorización general concedida a las empresas respectivas" (art. 5).

Las concesiones eran transferibles sin necesidad de permiso previo (art. 12), pero debían someterse a aprobación del Congreso los convenios entre empresas particulares de telégrafos con empresas de líneas extranjeras (art. 18).

Los tendidos de líneas particulares podían hacerse a lo largo de los caminos nacionales (art. 20) y sólo podían atravesar propiedades privadas con el acuerdo de los propietarios (art. 22). De no conseguirse éste, podían solicitar la expropiación (art. 24). La ley, en este sentido, relativizaba el derecho de propiedad de los dueños, ya que la amenaza de la posibilidad de expropiación (si bien requería una ley del Congreso) lo ponía en una posición débil ante la negociación del acuerdo.

Pero además, siguiendo el criterio de responsabilidad estatal de los correos y la correspondencia que existía entonces, establecía ciertos controles y obligaciones que se irían incrementando notablemente en legislaciones futuras. Así, el artículo 29 establecía: "las oficinas telegráficas no podrán negarse a admitir y transmitir por sus líneas, los despachos que les fuesen entregados con ese objeto", pero se exceptuaba de esa obligación (art. 30) a:

- "1. Los despachos en que se incitase a la traición contra la República Argentina, o a la rebelión o sedición contra las autoridades constituidas, nacionales o provinciales.
2. Los despachos concebidos en términos contrarios a la moral y buenas costumbres.
3. Los despachos que tuviesen manifiestamente por objeto cometer un delito.
4. Los despachos que tuviesen por objeto entorpecer la acción de la justicia para la aprehensión de los criminales, o para cualquier otro acto de su ministerio".

Asimismo, se ordenaban firmes sanciones contra la violación de la confidencialidad de los despachos. También se establecía que una futura ley fijaría los precios (art. 121) uniformes en todo el país.

La ley 4.408 del 17 de septiembre de 1904 declaró a las empresas de teléfonos comprendidas en las disposiciones de la Ley de Telégrafos Nacionales (art. 1).

En 1913, la ley 9.127 estableció: "el servicio radiotelegráfico dentro del territorio de la Nación y para las comunicaciones internacionales hasta una distancia mínima de mil kilómetros, será hecho exclusivamente por el Estado" (art. 1).

Pasaría todavía un par de décadas para que el predominio de las ideas estatistas se hiciera más extenso y completo. No resulta extraño que ya en 1940 el trabajo de Julio Decoud publicado por la Facultad de Derecho de la UBA (op. cit., p. lo) fuera creando los fundamentos de lo que sucedería años más tarde.

"[...] existe analogía entre el servicio de correos y el de telégrafos en cuanto a la transmisión del pensamiento, con la única diferencia -según lo recordaba el senador Bazán al discutirse la Ley de Telégrafos Nacionales- de que en el telégrafo el mensaje no lleva a poder del destinatario la firma o letra autógrafa del despacho redactado por el expedidor."

"Esa analogía es la que fundamenta el monopolio estatal en materia de servicios telegráficos."

"La naturaleza específica del servicio público telefónico, y el interés general íntimamente ligado al mismo, lo convierten en una función propia del Estado. Única y exclusivamente por la imposibilidad que hasta la fecha tuvo el mismo de prestarlo -hoy desaparecida, ya que el monopolio de gestión directa del Estado es cada día más imperioso- se ha autorizado a empresas para efectuar ese servicio público."

"El servicio de telégrafos o de teléfonos-, constitucionalmente es un monopolio originario y exclusivo del Estado, constituyendo una función específica de éste, y se fundamenta en el hecho de que sólo él puede realizarlo con eficacia y conveniencia generales, como la experiencia universal lo ha demostrado."

Cincuenta años han pasado desde que esas ideas fueron expuestas y un poco menos desde que fueron implementadas y la "experiencia universal" ha demostrado precisamente todo lo contrario de lo señalado. Curiosamente, el mismo autor, o las mismas ideas, parecen dar justificativo al actual "modelo" en vigencia (p. 31): "En virtud de las características del servicio telefónico público el contralor sobre el mismo debe ser de carácter permanente. Ese contralor es un deber ineludible del Estado en su función tutelar de los intereses generales, ya que

la naturaleza de esas comunicaciones -telegráficas y telefónicas-, la función social que desempeñan y su carácter de instituciones de verdadera fe pública, requieren la acción reguladora en la explotación particular y las limitaciones que han determinado las leyes de telégrafos, tarifas y disposiciones reglamentarias".

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, las empresas telefónicas son intervenidas el 8 de octubre de 1942, El decreto 137.500 del 2 de diciembre del mismo año establece (art. 1): "la intervención comprenderá la fiscalización técnica, administrativa y del tráfico de las empresas, sin perjuicio del control permanente que ejerce el Estado por intermedio de Correos y telégrafos".

Según un decreto de 1912, las concesiones para servicios telefónicos públicos habían sido establecidas por un lapso de 30 años. No obstante, esta cláusula fue derogada en 1920 cuando se comprendió que quitaba el incentivo de las empresas a realizar inversiones. Como lo menciona en sus considerandos el decreto 142.944 del 19 de febrero de 1943, "esos decretos resultaron en parte inaplicables por constituir un serio obstáculo para la ampliación de las líneas entonces existentes, ya que las empresas sujetas a su cumplimiento han preferido permanecer en estado estacionario en detrimento de los usuarios y de sí mismas".

Ahora se consideraba su situación como "precaria". El 3 de septiembre de 1946 se firma un convenio entre la Unión Telefónica y el Poder Ejecutivo según el cual el Estado asume la propiedad de la empresa. Esto es ratificado por la ley 12.864 del 28 de septiembre, aprobada en la Cámara de Diputados por 88 votos contra 43.

En abril del año siguiente se promulga la ley 12.970, que prohíbe la publicación de guías telefónicas por los particulares. En febrero de 1948, por el decreto 3.571, se autoriza al Ministerio de Hacienda a "convenir ad-referendum del Poder Ejecutivo la adquisición de las siguientes entidades: Compañía Argentina de Teléfonos; Compañía Entrerriana de Teléfonos; Compañía Internacional de Teléfonos; Empresa Telefónica de General Alvear; Empresa Telefónica de Jujuy; Compañía Telefónica Interprovincial; Sociedad Anónima Tifal; Empresa Telefónica 'La Argentina', y Empresa Telefónica Neuquén y Río Negro". De éstas, la CAT y la CET no llegaron a pasar a manos del Estado, si bien sobrevivieron durante décadas bajo el control absoluto de éste.

En octubre de ese año el Congreso sanciona la ley 13.476, cuyo artículo 1 dice: "el Poder Ejecutivo establecerá las tasas y derechos por la prestación de servicios postales y de telecomunicaciones y fijará las tarifas respectivas".

En 1949 se incorporan a la Dirección General de Teléfonos del Estado los bienes de la Compañía Internacional de Teléfonos. En 1952 se adquieren a la ITT

sus intereses en la Compañía Telefónica Argentina, la Compañía Telegráfico-Telefónica Comercial y la Compañía Telegráfico-Telefónica del Plata.

Posteriormente, en junio de 1965, el decreto 4.240 establece:

" la Secretaría de Estado de Comunicación es ejercerá con carácter exclusivo la prestación del servicio de telecomunicaciones por satélite, y tendrá a su cargo, por consecuencia, la explotación de las comunicaciones que por dicho medio se cursen dentro de todo el territorio de la República".

"Igualmente será de competencia de dicha Secretaría de Estado la explotación de toda comunicación que se establezca por este sistema y que vincule a un punto del Territorio Nacional con cualquier estado extranjero."

También se le asignaba todo lo relativo al diseño y construcción, control y explotación de estaciones terrestres. El decreto 8.541 del 31 de diciembre de 1968 otorga este privilegio a la ENTel.

No obstante, las comunicaciones internacionales de la Argentina se realizaban también por medio de comunicaciones de cables submarinos propiedad de empresas privadas, al igual que los servicios de télex y telegramas, para lo cual existían varios oferentes.

"El 6 de octubre comenzaba a funcionar el Centro de Conmutación Internacional, de Cangallo y Talcahuano (de ENTel), y cesaban las cuatro empresas privadas que hasta entonces habían suministrado las comunicaciones con el exterior:

- The Western Telegraph Con. Ltd., la más antigua (1899), con servicio de telegramas por líneas terrestres trasandinas a Chile. Y de aquí a otros lugares del Norte y Sur de América; por cable Submarino a Europa, y por igual medio al Uruguay y al Brasil.
- Compañía Transradio Internacional (1924), con servicio de telefonía, télex y telegramas a más de treinta países, y estaciones transmisoras y receptoras en Villa Elisa y Monte Grande. El 80 Por ciento de las comunicaciones internacionales por télex era brindado por esta organización.
- Italcable (1925), con servicio telegráfico a Europa.
- ITT Comunicaciones Mundiales S.A.- de la Argentina, la ex-CIDRA, que añadiera a sus planteles los circuitos de la Sociedad Anónima Radio Argentina (1965) y los de la All America Cables (1966). Operaba en telefonía, telegrafía y télex, con estaciones en Hurlingham y Plátanos; el servicio telefónico a los Estados Unidos estaba en manos de ella. " (Fundación Standard Electric, op. cit., p. 122.)

Esto llegaría a su fin con el decreto 6.314 del 8 de octubre de 1969, el cual establece que "el servicio público de telecomunicaciones internacionales será

ejecutado exclusivamente por el Estado nacional a través de la Secretaría de Estado de Comunicaciones y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones".

El artículo 2 fijaba: "consecuente con lo establecido en el artículo 1, quedan canceladas todas las autorizaciones, concesiones y permisos que se encuentren vigente; a la lecha, otorgados a empresas privadas de explotación para la prestación de servicios públicos internacionales de telecomunicaciones".

El círculo del estatismo quedaba cerrado.

5.1. La legislación actual

La legislación actualmente vigente ha surgido durante este período de monopolio estatal y refleja en forma clara el predominio absoluto del Estado en materia de telecomunicaciones.

En primer lugar, se encuentra la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19,798, promulgada el 22 de agosto de 1972. Su carácter estatista queda claramente definido en su artículo 4, el cual define como competencia del Poder Ejecutivo nacional:

"a) Establecer y explotar los servicios de telecomunicaciones de jurisdicción nacional".

"b) Autorizar o permitir a terceros, con carácter precario, la instalación y prestación de servicios de telecomunicaciones."

"c) Fiscalizar toda actividad o servicio de telecomunicaciones,"

"d) Administrar las bandas de frecuencias radioeléctricas."

"e) Fijar tasas y tarifas de los servicios de jurisdicción nacional."

Durante la vigencia de esta ley, el único desarrollo ocurrido bajo el auspicio del inciso b) fue la autorización en ciertas localidades para la formación de cooperativas telefónicas, decisión forzada a su vez por la incapacidad de la empresa estatal para realizar las inversiones necesarias. No obstante, estas pequeñas islas privadas dentro de un océano estatista y totalmente regulado llegaron a mostrar que eran mucho más eficientes y brindaban mejores servicios.

Es interesante también considerar que esta ley no ha sido derogada para avanzar en las concesiones vigentes actualmente.

Según su artículo 14 "en ningún caso se otorgarán autorizaciones o permiso de explotación que importen el establecimiento de exclusividades o monopolios incompatibles con la soberanía, desarrollo y seguridad nacional, La existencia de tales situaciones faculta a la autoridad de aplicación para disponer la caducidad de las respectivas autorizaciones o permisos. Se autorizará o permitirá la instalación

de entes telefónicos privados (cooperativas) cuyo fomento satisfaga requerimientos de desarrollo regional, con las limitaciones que determina el párrafo precedente y la reglamentación de esta ley".

Al respecto, el artículo precedente merece dos consideraciones: por un lado menciona que no se otorgarán autorizaciones que importen exclusividades o monopolios, pero el Estado se las arroga a sí mismo; por otro, el Estado sí otorgó un monopolio en los servicios telefónicos locales, de larga distancia e internacionales en las recientes concesiones, para lo cual el decreto 731/89 que dispone las normas reglamentarias a las que se ajustará su privatización dispuso la "exclusión" de la citada norma, sin mayores explicaciones con respecto a lo que el término significa desde el punto de vista jurídico sobre su vigencia o no.

No es el único artículo que el Estado no cumple. El artículo 18 establece que "la correspondencia de telecomunicaciones es inviolable. Su interceptación sólo procederá a requerimiento de juez competente", cuando es sabido que durante años se han interceptado conversaciones telefónicas sin cumplir con el requisito allí mencionado.

El Estado se asigna el poder de autorizar todo tipo de instalaciones (arts. 26 y 27), se asigna el monopolio de la recepción de señales emitidas por satélites (art. 28), obliga a los prestadores de servicios a publicar y distribuir las guías en forma gratuita (art. 37), establece que pueden usarse los bienes del dominio privado sin compensación alguna para el tendido de instalaciones (art. 40).

En cuanto a la radiodifusión, sus servicios son declarados "de interés público" (art. 78) y se establece que su contenido "tendrá carácter formativo e informativo; respetará los principios de la moral, la dignidad de la persona humana y la familia, fortalecerá las convicciones democráticas, la amistad y cooperación internacionales".

Como no se define allí qué se entiende como principios de moral o con quién habrá de practicarse la cooperación internacional (¿con Sadam Hussein?, ¿con Khadafi?), seguramente ya se pensaba que algún funcionario se encargaría de esa tarea.

Además, resulta curioso que quien pretende fortalecer las convicciones democráticas haya sido un gobierno de facto que ni siquiera las puso en práctica para la aprobación de esa misma ley.

En cuanto al funcionario encargado de definir la moral y los demás aspectos mencionados, la ley crea un organismo a tales efectos (art. 91), el Comité Federal de Radiodifusión, COMFER. Este tiene, entre otras funciones, las de (art. 92):

"a) Supervisar, vigilar e inspeccionar los servicios de radiodifusión en sus aspectos culturales, artísticos, comerciales, administrativos y técnicos, exigiendo el cumplimiento de la presente ley y su decreto reglamentario" [...].

"e) Calificar semestralmente a las emisoras comerciales y no comerciales, debiéndose tomar en cuenta la conducta ética y moral en el comportamiento y utilización de la respectiva licencia."

Otros requisitos sobre los contenidos de la programación se encuentran en los artículos 101 ("las informaciones deben ser veraces, imparciales y objetivas"), 102 (tratamiento equitativo a las agrupaciones políticas y a las entidades religiosas), 103 (transmisiones en idioma nacional y un porcentaje de producción cultural nacional), 104 (emisiones desde las 6:00 horas hasta las 22:00 horas sin contenidos que perturben el desarrollo de la niñez), 105 (los programas educativos deben coordinarse con el COMFER), 108 y 109 (sobre características de la publicidad).

La mencionada ley establece que el directorio del COMFER estará integrado por un presidente nombrado por el Poder Ejecutivo, vocales designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los ministerios de Obras y Servicios Públicos, Educación y Cultura, Secretaría de Prensa y Difusión y uno rotativo nombrado cada año por cada una de las fuerzas armadas. Por esta última razón, los gobiernos surgidos de elecciones, que no han logrado modificar esta ley, nombran interventores en este organismo, que lleva ahora en esa situación unos 10 años.

La segunda norma legal rige en forma específica a la radiodifusión. Se trata de la ley 22.285, dictada también por un gobierno de tacho el 15 de septiembre de 1980. En verdad (según su artículo 1) los servicios incluidos en esta ley abarcan también los de televisión.

No se menciona en este caso la palabra democracia pero sí (art. 5) que los servicios deben propender "al enriquecimiento cultural y a la elevación moral de la población" y sus emisiones deben estar "destinadas a exaltar la dignidad de la persona humana, el fortalecimiento del respeto por las instituciones y las leyes de la República y el afianzamiento de los valores inherentes a la integridad de la familia, la preservación de la tradición histórica del país y los preceptos de la moral cristiana".

¿Qué sucede con los individuos que piensan distinto o tienen otra religión? Sin duda existen "valores" morales que pueden determinarse en forma objetiva, pero lo que se discute es si éstos han de ser determinados por un funcionario estatal o ha de ser cada individuo el responsable de ello.

Esta ley vuelve a repetir, e incluso con más extensión, los conceptos enunciados en la norma comentada anteriormente con respecto a los contenidos de las emisiones (arts. 14 al 25).

En cuanto a cuestiones técnicas, la ley establece que el COMFER intervendrá en "los casos de interferencias o interacción entre los servicios debidamente habilitados" (art. 29), tarea que asumió el Estado a partir de atribuirse la propiedad de las frecuencias radioeléctricas y su entrega en concesión al sector privado.

Las licencias son adjudicadas por quince años y pueden prorrogarse por un solo período de lo años, después de lo cual se debe llamar nuevamente a concurso, En éstos no se tova en cuenta ningún tipo de precio o valor material sino la "calidad litoral e idoneidad cultural" del solicitante y otros requisitos que son evaluados por la autoridad, El COMFER debe autorizar la designación de autoridades de los prestadores de servicios y los cambios que se sucedan.

El decreto 286 del 18 de febrero de 1981, reglamentario de esta ley, elabora con más detalle los contenidos de las emisiones, citando algunos cuya posibilidad de cumplimiento y cuya realidad efectiva podrá cuestionar cualquier lector

"g) observar moderación en toda expresión de imagen y sonido";
"1) abstenerse de todo contenido que presente el triunfo del mal sobre el bien, que incluya expresiones lascivas y de perversión sexual o que ataque el concepto positivo de natalidad".

También otorga al COMFER la capacidad de variar las frecuencias y potencias asignadas sin derecho de indemnización alguna (art. 23).

5.2. La concesión a empresas privadas

El proceso de concesión a empresas privadas se llevó adelante a instancias del nuevo gobierno que asumiera en julio de 1989. Este tomó la concesión de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, ENTel, como un caso "testigo" de su voluntad de transferir la operación de "servicios públicos" en su poder para ser operados por el sector privado a través del otorgamiento de concesiones.

Esa transferencia se realizó de manera relativamente rápida, y si bien es cierto que el país se encontraba sumido en el descontrol hiperinflacionario, se justificó la adopción de ciertas medidas como necesarias para garantizar una rápida salida y mostrar una voluntad de cambio ante la opinión pública local e internacional.

Lo cierto es que muchos de los conceptos aplicados poco tienen que ver con la mayor o menor voluntad de cambio, y sí implicaron perjuicios para la

población, que deberá cargar con ellos durante varios años, sin la certeza de que su situación mejore posteriormente.

- El principal error del proceso de concesiones fue el de entregar monopolios legales a los operadores privados después de haber comprobado claramente las consecuencias nefastas del monopolio durante los últimos cincuenta años. Se trató de una clara concesión de privilegios para satisfacer los objetivos políticos del gobierno y de quienes tuvieron a su cargo el proceso. Estos buscaban obtener ofertas elevadas y para ello "endulzaron" el premio con la explotación monopólica garantizada por hasta diez años, no sólo para las comunicaciones telefónicas locales sino también en áreas en las que ya existe una clara experiencia desreguladora y de apertura a la competencia, como las llamadas de larga distancia y las llamadas internacionales. Es cierto que a los diez años esa exclusividad termina, pero también es cierto que en definitiva su conclusión dependerá de que el gobierno de turno esté dispuesto a otorgar nuevas licencias, lo cual no está asegurado en ninguna parte, y por lo que deberá enfrentar el embate duro de los actuales concesionarios.
- Otra forma de hacer más atractiva la empresa fue el aumento de las tarifas de los servicios monopólicos, no ya a niveles internacionales sino convirtiendo el servicio en uno de los más caros del mundo. Con ello los consumidores se ven ahora enfrentados con un mal servicio (en la medida en que se requerirá largo tiempo para mejorarlo a través de inversiones) y elevadas tarifas que serán las que financiarán las inversiones necesarias.
- Por otro lado, el gobierno decidió seguir un procedimiento de selección de lo que denominó un "operador" del servicio de telecomunicaciones, exigiendo que cada ofertante presentara un socio con experiencia en la materia. Poco se discutió este punto, como si no existiera una alternativa. Sin embargo, esto no es así. Toda empresa tiene un "operador", por la sencilla razón de que si así no fuera no podría funcionar. Lo que estaba en discusión aquí era quién elige a ese operador.

Normalmente, los accionistas de una empresa se reúnen en asamblea y allí eligen a los directores ejecutivos, que deberán guiar sus destinos y sus operaciones por el lapso que corresponda hasta la próxima reunión, en la que se los evalúa. Son notorios a veces los casos de estas reuniones en todo el mundo, en las cuales los "operadores" deben rendir cuentas ante los accionistas y, si no presentan resultados satisfactorios, se los remueve. En Chile, por ejemplo, cuando se reprivatizaron algunos bancos, se vendieron acciones al público masivamente y los nuevos accionistas se reunieron en estadios deportivos para realizar allí sus asambleas y elegir a los "operadores".

El Estado se atribuyó el poder de seleccionar al operador, en lugar de vender las acciones y dejar esto en manos de los accionistas, con lo cual el resultado respondió más a la voluntad de los funcionarios que a la del público en general.

Precisamente, unos meses después de la entrega de los activos de las empresas a sus nuevos dueños, el lanzamiento de porcentajes minoritarios de acciones al mercado y el éxito de su colocación entre un gran público de pequeños inversores mostró las posibilidades que esta alternativa hubiera brindado, contradiciendo las opiniones de quienes aseguraban que no existían capitales en la Argentina para absorber esas emisiones.

- El Estado decidió vender la empresa dividida en dos grandes regiones. En los años anteriores se habían discutido en instituciones de políticas públicas propuestas que hablaban de una división "por provincias", o "por regiones". El gobierno primero dispuso su división en tres áreas y posteriormente modificó su criterio para reducirlas a dos. ¿Por qué? Los consultores contratados emitieron sus opiniones, el mercado no tuvo posibilidad de hacerlo. Algunos de los aspectos más importantes del proceso decisorio de la concesión de las telecomunicaciones fueron los siguientes:

- Decreto 731 del 12/9/89. Establece las normas reglamentarias a las que se ajustará la venta de activos de ENTEL, dividiendo la red telefónica en tres áreas.

"Excluye" ciertas normas de la ley 19.798/72 a partir de la fecha en que inicien las operaciones las empresas licenciatarias, en virtud de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Reforma del Estado, 23.696. Las normas "excluidas" son aquellas (algunas comentadas más arriba) que restringían la participación del sector privado en las telecomunicaciones. Lamentablemente, hubiera correspondido utilizar un lenguaje claro y "abrogar" las normas allí mencionadas por medio de una ley del Congreso.

En cuanto al régimen de competencia, el artículo 11 establece que " una vez vencido el plazo de exclusividad establecido a favor de la adjudicataria, la prestación total o parcial del servicio público telefónico básico en un área o zona del territorio nacional quedará en régimen de competencia abierta sin límites de tiempo y en las mismas condiciones del llamado inicial, sin perjuicio de la adecuada actualización de los aspectos técnicos y económicos originarios. En este caso, cualquier interesado podrá solicitar licencias para el área o territorio de que se trate, en competencia con la o las licenciatarias que presten servicio en ese momento. La autoridad de aplicación deberá expedirse en el plazo máximo de noventa (90) días".

Nuevamente, es lamentable que este interesante artículo haya dejado en pie la figura de la "licencia", ya que si bien cualquiera podrá presentarse para solicitarla, nada garantiza que quien tenga el poder de hacerlo esté dispuesto a otorgarla. La decisión, nuevamente, queda en manos del funcionario y no de los usuarios. Como factor adicional por considerar, es necesario comprender que la decisión de la "autoridad de aplicación" adquirirá un valor económico notable, tanto para los potenciales interesados como para los actuales licenciarios, con los riesgos de corrupción inherentes.

- Decreto 59 del 5/1/90. Modifica el decreto 731/89, entre otras cosas reduciendo a dos áreas la división de la red telefónica y cambiando algunos de los artículos que se "excluyeran" por el decreto anterior.
- Decreto 62 del 5/1/90. Llama a concurso público internacional y aprueba el pliego de bases y condiciones. Entre éstas, según lo comentado anteriormente, el punto 3.1 dice que "podrán presentarse al Concurso personas jurídicas dedicadas a la actividad de telecomunicaciones en carácter de Operadores, que acrediten poseer las condiciones requeridas y que se presenten individualmente o integrando un Consorcio con otras personas que sean o no Operadores". El punto 3.1.3 señala a su vez: "cualquiera sea la participación del Operador Principal en el Consorcio, éste deberá otorgarle el manejo gerencial de la Sociedad Licenciataria con plenos poderes operativos".

Los servicios internacionales son otorgados a un consorcio formado por las dos empresas licenciarias, incluyendo en este caso la transmisión de datos y otros servicios que en el caso del mercado interno quedaron liberados a la competencia.

Pese a lo comentado anteriormente, respecto de la imposibilidad por parte de los entes reguladores de obtener la información necesaria para ejercer su función de control y la experiencia de la FCC en los Estados Unidos, el punto 10.2.2 establece: "la Autoridad Regulatoria podrá requerir información acerca de los criterios y métodos aplicados para asignar costos entre servicios comunes. Además podrá establecer normas respecto de los principios conforme a los cuales se realizará dicha asignación, y sistemas uniformes de contabilidad para el registro de la información destinada a los estados contables y a los informes de rentabilidad de los servicios".

Pero, además, se establecen obligaciones a partir del vencimiento del período de exclusividad (puntos 10.4.5), tales como:

"a) la Sociedad Prestataria de Servicios Internacionales SPSI, estará obligada a interconectarse en forma no discriminatoria con prestadores que entren a competir en la prestación del servicio telefónico urbano y/o interurbano; b) cada sociedad

licenciataria y los operadores independientes que prestarán el servicio telefónico básico estarán obligados a interconectarse en forma no discriminatoria con los operadores independientes que presten el servicio internacional; ¿) las sociedades licenciatarias deberán atender toda demanda razonable de interconexión con las redes atendidas por prestadores competidores. No estarán obligados sin embargo a alquilar circuitos dentro de las áreas de sus licencias a dichos prestadores".

Es decir, primero se le otorgan beneficios y privilegios que no corresponden y luego castigos y obligaciones, que tampoco deberían existir.

En cuanto al otorgamiento de licencias a nuevos oferentes pasado el período de exclusividad, si bien antes se menciona que cualquier interesado podrá solicitarla y la autoridad deberá expedirse a los noventa días, en este caso el punto 13.9 dice que "vencido el período de exclusividad, se podrán otorgar licencias mediante concurso público para prestar Servicio Básico Telefónico en cualquier zona del país".

Esto significa que deberá esperarse que la autoridad llame a ese concurso y, por su mera existencia, todo hace suponer que se piensa seleccionar nuevamente un "licenciatario". De otro modo no haría falta "concurso", sino que se autorizaría a todo aquel que se presente.

Por último, el pliego incluye un "convenio" firmado con la Compañía Argentina de Teléfonos S.A.- que presta servicios en las provincias de Mendoza, San Juan, Tucumán, Santiago del Estero, Salta y Entre Ríos, donde le recuerda que al carecer de una concesión sólo tiene un permiso precario que expiraría a los treinta días de asumir las nuevas licenciatarias, forzando así a esta empresa a venderla, y no en las mejores condiciones.

- Decreto 2.332 del 8/11/90. Aprueba los contratos de transferencia de acciones de la Sociedad Licenciataria Norte S.A.- y Sociedad Licenciataria Sur S.A.-

- Decreto 2.344 del 8/11/90. Otorga la licencia a la Sociedad Licenciataria Sur S.A.-

- Decreto 2.347 del 8/11/90. Otorga la licencia a la Sociedad Licenciataria Norte S.A.-

5.3. La nueva agencia reguladora

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones es creada por el decreto 1.185 del 22 de junio de 1990, cuyo artículo 4 establece sus funciones: "La Comisión Nacional de Telecomunicaciones tendrá como funciones la regulación administrativa y técnica, el control, fiscalización y verificación en materia de

telecomunicaciones de acuerdo con la normativa aplicable y las políticas del Gobierno nacional para el sector".

Un mandato ciertamente amplio que la convierte en el poder planificador de las telecomunicaciones argentinas. En su artículo 6 se detallan más esas funciones, entre las que se incluyen:

"b) Administrar el espectro electromagnético excluyendo el de radiodifusión, realizar la gestión de órbitas de los satélites y disponer las medidas relativas a la provisión de servicios satelitales en el país y autorizar el uso e instalación de los medios y sistemas satelitales para telecomunicaciones.

c) Revisar y aprobar los planes técnicos fundamentales de telecomunicaciones en cuanto se refiere a compatibilidad operativa, calidad mínima de servicio e interconexión de redes; así como las normas de interconexión.

d) Dictar los reglamentos y aprobar las normas técnicas de los servicios de telecomunicaciones.

e) Revisar los planes anuales de obras de los licenciatarios en condiciones de exclusividad a efectos de verificar si los mismos permiten alcanzar las metas de servicio establecidas, debiendo hacer conocer a los prestadores de servicios de telecomunicaciones su opinión al respecto, a cuyo efecto éstos deberán comunicar dichos planes con una anticipación de sesenta (60) días corridos a su puesta en ejecución.

f) Homologar equipos y materiales de uso específico en telecomunicaciones, que se instalen a partir de los puntos terminales de la red (lado usuario), así como todo otro equipamiento y material que opere de interfaz entre las sociedades licenciatarias y los operadores independientes o entre aquéllas y los prestadores de servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia con el objetivo de facilitar el ingreso al mercado de nuevos proveedores y productos sin provocar daños corporales a los usuarios o daños físicos a los servicios o a la red telefónica pública".

Todo eso, más 17 incisos, delimita las funciones de una Comisión que, como mencionáramos al comienzo de este trabajo, encontrará no sólo difícil sino imposible obtener la información necesaria para realizar las tareas que se le han encomendado y que deberá basarse en la información que le provean las licenciatarias o los sectores interesados, lo cual disminuirá su "independencia" con el transcurso de los años hasta que se convierta en instrumento de poder para ciertos grupos de interés específicos.

Posteriormente, ese decreto es modificado por otro, 2.728 del 27/12/91, en el cual, entre otras cosas, se incluye en sus funciones el manejo del espectro radioeléctrico de radiodifusión. No obstante la mención de la existencia de un directorio, hasta el momento sólo se han nombrado intervenciones.

Por otro lado, la CNT es una instancia sujeta a las directivas de la Subsecretaría de Comunicaciones, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, según el decreto 2.632 del 12/12/91.

5.4. La nueva actividad reguladora

La nueva agencia se abocó de lleno a su tarea de regular y controlar las telecomunicaciones y ha extendido su acción a algunas de las áreas que se mencionan a continuación. No obstante el análisis que se pueda hacer aquí, el proceso regulatorio avanza en forma diaria, por lo que no existe posibilidad de presentar un panorama, ya que entre la finalización de este trabajo y su publicación seguramente se emitirán una buena cantidad de nuevas disposiciones.

Teléfonos

- El decreto 1.420 del 7/8/92 aprueba el Reglamento General del Servicio Básico Telefónico. Establece cómo habrán de llevarse adelante las relaciones entre los prestadores y los clientes, los pasos a seguir para solicitar un nuevo servicio, para su cesión, para cambio de domicilio, suspensión y baja del servicio, facturación y reclamos.

El grado de detalle llega a establecer que "el cliente del servicio básico telefónico tiene derecho a ser tratado por los prestadores con cortesía, corrección y diligencia en dependencias especializadas de atención, y a obtener respuesta adecuada".

Dicho trato, obviamente, no necesita ser exigido en otro tipo de comercio por la sencilla razón de que el cliente tiene la posibilidad de elegir y cambiar de "prestador" en caso de ser mal atendido. Sólo por haber entregado el Estado una concesión monopólica sin competencia, pretende ahora resolver sus efectos forzando la cortesía a través de las normas.

- La norma obliga a los prestadores a suministrar las guías telefónicas en forma gratuita, a publicar los cambios de características con diez días de anticipación, a cumplir ciertas pautas de reparaciones y otras.

- La resolución CNT 3.346 del 2/10/92 establece que la instalación y mantenimiento de equipos con dos o más líneas urbanas del lado del usuario sólo pueden ser realizados por ingenieros o técnicos matriculados en el Consejo de Ingeniería de Telecomunicaciones, Electrónica y Computación (COPITEC).
- La resolución CNT 3.349 del 7/10/92 aprueba el formulario tipo de pedido de servicio básico telefónico.
- La resolución CNT 3.357 del 13/10/92 establece la obligatoriedad de instalar cerraduras de seguridad en las cajas de distribución generales y particulares de los inmuebles para "paliar el hurto de líneas".
- La resolución CNT 3.567 del 14/10/92 establece que los clientes pueden transferir libremente los derechos sobre las líneas siempre que sea técnicamente factible.
- La resolución CNT 4.268 del 6/11/92 reduce un 2% las tarifas de las llamadas interurbanas respecto del año anterior, en cumplimiento de lo estipulado en el Pliego de Bases y Condiciones.
- Por otra parte, durante este período fue sancionada la ley 24.140, que prohíbe a las empresas concesionarias el cobro de abonos a los usuarios durante los períodos en que éstos no gozaren del servicio respectivo.

Obviamente, toda esta actividad reguladora, y la que seguramente seguirá en el futuro, se origina en el monopolio legal otorgado a las concesionarias, ya que en mercados competitivos no es necesario establecer legalmente las condiciones de solicitud, quién realiza conexiones o mantenimiento de equipos, los precios o cuándo éstos deben cobrarse. Los consumidores se encargan de determinar todo aquello haciendo valer sus preferencias e incentivando la competencia entre los proveedores para satisfacer sus exigencias y necesidades.

Las diferencias que puedan surgir se resuelven con una clara delimitación de los derechos de propiedad y con contratos que establezcan las modalidades de los servicios: definiendo quién es propietario de qué (hasta dónde llega la propiedad de la línea de la empresa y del cliente), qué equipos pueden conectarse, asumiendo el cliente la responsabilidad por los daños que pueda ocasionar por conectar equipos que perjudiquen la red, los servicios que habrán de prestarse y

qué pasará en caso de que esto no se cumpla por desperfectos u otros motivos, y las tarifas en caso de que sí se cumpla.

En un mercado competitivo el usuario tendría la posibilidad de elegir, sea ésta real, pudiendo elegir entre las opciones mencionadas antes (como servicios celulares o de cable), o potencial, con la probable entrada de competidores si el prestador no ofreciera un buen servicio o su precio fuera muy elevado.

Cada proveedor tendría normas de servicio diferentes, e incluso podría tener distintas normas para distintos clientes, buscando satisfacer en forma más específica las necesidades particulares de cada uno, de la misma manera en que los prestadores de salud cuentan con numerosos planes alternativos.

Las tarifas no serían fijadas uniformemente, sino que podrían tener diversos niveles, brindando opciones para elegir distintas combinaciones de cantidad y calidad de servicios, formas de pago, etcétera. .

Transmisión de datos

- La resolución CNT 2.302 del 12/8/92 establece la reglamentación sobre el régimen de licencias para la prestación del servicio de transmisión de datos. Este servicio, en el ámbito nacional (en el internacional forma parte del monopolio de las licenciatarias telefónicas), ha sido declarado en competencia. No obstante ello, se ha mantenido el otorgamiento de licencias, pese a que el Pliego de Bases y Condiciones estableció como principio la "asignación directa". Ello lleva a preguntarse: si va a haber una "asignación directa", ¿para qué mantener la figura de la licencia?

Sucede que "asignación directa" no significa que se le otorgue a todo aquel que la solicite. Significa que no se llamará a concurso para otorgar una cantidad limitada, sino que se tratará cada solicitud en forma particular; por otro lado, la misma resolución impone regulaciones a los futuros licenciatarios, tales como que las licencias no podrán ser cedidas total o parcialmente sin la autorización de la CNT o que se deberá organizar la contabilidad de determinada manera.

- La resolución CNT 2.772 del 1/9/92 modifica pocos días después la resolución anterior para permitir que soliciten licencias no solamente las sociedades sino también las personas físicas.

- La resolución CNT 2.814 del 7/9/92 establece las tarifas para la transmisión de datos internacionalmente, que, como dijéramos, quedaron bajo el monopolio legal de las licenciatarias telefónicas.

- La resolución CNT 3.135 del 24/9/92 vuelve a modificar las resoluciones 2.302 y 2.772 por un error al mencionar la ley de telecomunicaciones como 19.978 en vez de 19.798.

Y esto puede parecer una anécdota, pero es una muestra clara de lo que puede ser el resultado de estas regulaciones en materias mucho más complicadas que el simple número de la ley regulatoria.

Videoconferencias

- La resolución CNT 2.771 del 1/9/92 determina, del mismo modo que en el caso de la transmisión de datos, que el servicio se prestará en régimen de competencia, pero para ello fija una reglamentación que nuevamente establece la prohibición de su cesión total o parcial, además de los requisitos sobre la organización de la contabilidad para su posterior control por parte de la CNT.

Servicio Móvil Marítimo

Se trata de un servicio de comunicaciones para la seguridad de la navegación reglamentado por decreto 2.174/84. Se lo define como "servicio público y gratuito", lo cual constituye un subsidio para los que navegan, servicio que podría ser perfectamente cubierto por el sector privado cobrando por él a sus usuarios.

- Las resoluciones conjuntas de la CNT, el Estado Mayor General de la Armada y la Prefectura Nacional Naval 3.624 y 3.625 del 20/10/92 fijan requisitos para los equipos de buques pesqueros y factorías y modifican las multas por incumplimiento del Reglamento. .

Televisión por cable

Ya hemos mencionado aquí la importancia de esta actividad para permitir su evolución hacia un sistema de comunicaciones que compita efectivamente con el actual servicio telefónico, por tratarse de cables con la capacidad de transmitir comunicaciones ya instalados en gran parte de las ciudades de todo el país.

- La resolución CNT 4.110 del 2/11/92 modifica las Normas Técnicas para los Sistemas de Teledifusión por Cable aprobadas por resolución SE 257/77.

Estas normas, si bien no lo prohíben expresamente, limitan de manera innecesaria la actividad de los cables al definir estrechamente sus actividades. Por ejemplo:

"Circuito cerrado comunitario de televisión: es todo sistema que posea estudios propios desde donde se efectúe la difusión de programas de televisión, transportando y distribuyendo las señales preferentemente por vínculo físico a los residentes de una o más comunidades o pueblos".

"Antena comunitaria de televisión: es todo sistema que reciba señales de una o más estaciones de televisión, las amplifique y distribuya preferentemente por vínculo físico a los residentes de una o más comunidades o pueblos."

Precisamente, el avance de la tecnología de las telecomunicaciones ha borrado las diferencias entre los distintos tipos de servicios y la informática, por lo que establecer rígidas definiciones normativas no sólo es incorrecto sino que pone trabas a la evolución tecnológica inminente.

Por otro lado, la actividad específica del cable está siendo sometida a una serie de regulaciones diversas que distorsionan la posibilidad de competencia. Por un lado, las municipalidades están incrementando notoriamente los impuestos por el "uso del espacio aéreo" y muchas restringen el tendido de líneas de cable competitivas para extraer parte de la renta monopólica que así se genera.

Los cables de TV son tendidos en los mismos postes de la electricidad, manteniéndose a una cierta distancia por razones de seguridad. Pero no hay ningún límite técnico para la cantidad de cables de TV que pueden tenderse, y ya mencionamos que existen casos de redes de cables superpuestas.

Sin embargo, y sobre todo a partir de la privatización de las compañías distribuidoras de electricidad, deberán replantearse las relaciones entre ambas actividades, delimitando claramente el derecho de propiedad sobre los postes y permitiendo arreglos contractuales entre las partes. Asimismo, se plantean problemas por la indefinición de derechos con respecto al uso de las veredas y las calles, para lo cual es necesario remover las trabas al desarrollo de derechos de propiedad en este campo, tal como lo expusimos en nuestro trabajo previo "Un enfoque distinto sobre el transporte terrestre" (ESEADE, Buenos Aires, julio de 1992).

Un estudio realizado en los Estados Unidos⁽²¹⁾ analizó 26 mercados con más de un proveedor comparándolos con otros 26 mercados donde existía sólo uno: "En estos 52 mercados, las tarifas básicas de cable (sin incluir los canales especiales) eran 18 por ciento menores en los mercados competitivos que en los no competitivos (\$ 14,23 por mes vs. \$ 1.7,33 por mes). Más aun, en las áreas en las

que existía más de una compañía de cable se proveían más canales (39 vs. 33), reduciendo el costo por canal en un 33% (37 centavos vs. 57 centavos por canal)".

Por otra parte, así como es necesario permitir a las empresas de cable ofrecer servicios de telecomunicaciones, debe autorizarse a las compañías telefónicas para ofrecer servicios de TV. En la actualidad algunas cooperativas telefónicas ofrecen el servicio de TV aunque legalmente no pueden hacerlo.

Es necesario eliminar las regulaciones que las compañías de cable tienen respecto de su programación. Por ejemplo, el decreto 1.771/91 (art. 1) modifica el artículo 8 del decreto 286/81 que ahora establece: "Los licenciarios estarán obligados a mantener un mínimo de producción propia dentro del total de su programación, a saber: a) Un cinco por ciento (5%) del total diario cuando la estación emita menos de ocho (8) horas diarias. b) Un diez por ciento (10%) del total diario cuando la estación emita ocho (8) o más horas diarias".

Se entenderá por producción propia "aquella directamente realizada por la emisora, o por terceros con el objeto de ser emitida originalmente en dicha estación".

Satélite

Las ideas estatistas no tuvieron un claro predominio sólo en la Argentina, ciertamente con menor énfasis; también influyeron, y lo siguen haciendo, en los Estados Unidos.

El gobierno de este país estableció en 1962 una empresa privada llamada Communications Satellite Corporation, COMSAT; y posteriormente propuso y consiguió la firma de los Acuerdos Interinos para un Sistema Satelital Comercial Global, INTELSAT, en 1964. El Preámbulo de los Acuerdos Definitivos compromete a cada signatario al objetivo de "lograr un único sistema satelital de telecomunicaciones comerciales globales".

Muchos países, incluyendo la Argentina por decreto 4.240 del 19 de mayo de 1965, se adhirieron a éste, reservando la utilización de los servicios de telecomunicaciones vía satélite al Estado. El primer satélite lanzado fue el Early Bird, el 6 de abril de 1965, que prestaba servicios entre América del Norte y Europa Occidental. Los satélites con los que operaba ENTel son el INTELSAT IV-A (Fi), el INTELSAT IV-A (F2) y el INTELSAT IV-A (F4), lanzados desde 1975 hasta 1978.

INTELSAT fue el único actor en el mercado de los satélites de telecomunicaciones durante el período 1964-79, pero existían ciertas brechas en el tratado que permitieron la aparición de competidores, entre otros

INTERSPUTNIK, EUTELSAT, TELESAT Canadá, INMARSAT, y países que individualmente querían contar con un satélite propio.

Incluso en los Estados Unidos, las ideas comenzaron a cambiar y la administración Reagan permitió nuevos operadores, como PANAMSAT, ISI, RCA, American, que rápidamente se hicieron presentes.

La competencia aumentó posteriormente, no sólo por los nuevos operadores de satélites, sino también por el tendido de nuevos cables de fibra óptica y por el propio lanzamiento de satélites al espacio.

Durante años, la Argentina trató de tener un satélite propio, que sería adquirido y explotado por el Estado, para lo cual se realizó la presentación preliminar ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones solicitando la reserva de los puntos orbitales de 80 y 85 grados Oeste para dos satélites denominados Nahuel I y Nahuel II.

El proceso funciona de la siguiente manera: se realiza esa presentación ante la UIT y luego debe presentarse la información definitiva con calendario de realización. Se fija un plazo para la instalación y la falta de cumplimiento puede significar la pérdida del espacio orbital y su solicitud u ocupación por otros.

El plazo de la Argentina vence el 25 de junio de 1994. La UIT actúa solamente como un registro, y al registrar un satélite sólo se adquiere el derecho a no ser interferido en forma dañina, pero no la propiedad del lugar. Luego de la concesión a empresas privadas del servicio telefónico, incluyendo las internacionales, la política del gobierno cambió. El decreto 549/91 encomendó a la CNT la elaboración de un Pliego de Bases y Condiciones del llamado a concurso público para la instalación y puesta en funcionamiento de un satélite nacional multipropósito.

Posteriormente, el decreto 2.061 del 30/9/91 llamó a concursó y aprobó el Pliego de Bases y Condiciones respectivo. Posteriormente, el decreto 466 del 19/3/92 postergó las fechas de presentación del concurso, lo que volvió a suceder en virtud de los decretos 1.321 del 28/7/92, 1.591 del 31/8/92 y 2.008 del 28/10/92.

Ahora bien, como las mismas autoridades reguladoras han comentado, el Estado sólo estaría realizando un trámite de registro. Por ejemplo:

"El riesgo es totalmente de los capitales privados. Lo único a cargo del Estado es hacer la tramitación ante la UIT para la coordinación y la inscripción requerida para ocupar los puntos orbitales de nuestro país".
(Ing. Ricardo E. Goytea, Jefe del Departamento de Relaciones

Institucionales de la CNT.) (Revista Comunicación, N° 15, Buenos Aires, octubre de 1992.)

"Lo que hizo el Estado hasta ahora fue una publicación anticipada, de acuerdo con las fórmulas de la UIT, para la reserva de los puntos orbitales. No existe propiedad oficial, ni siquiera están adjudicados los puntos. Estos se adjudican una vez que el satélite esté ocupando el correspondiente punto de órbita."

"También es una falacia creer que el punto orbital es de un solo satélite. Puede haber más de uno y, de hecho, en nuestros teóricos puntos orbitales hay otros satélites. El tema es que esos satélites se coordinan de manera tal que las coberturas no se superponen."

"Ahora se ha hecho una modificación de los pliegos y lo que hace el Estado es asumir su posición de promotor de una actividad que es absolutamente privada. No está otorgando nada. Nova a dar una exclusividad. Lo único que dice es: Señores, yo tenía esa comunicación anticipada; fue interesada, como Estado nacional, que se preste este servicio. Lo promuevo entre los empresarios para que se otorgue." (Dr. José Antonio Sánchez Elía, subinterventor de la CNT.)

Se ha comentado que existen unas diez empresas interesadas, lo cual sugiere una solución distinta de la buscada ahora, de elegir un "operador" y realizar el trámite por él ante la UIT. ¿Por qué no ofrecer realizar el trámite a todos aquellos que deseen participar de este mercado?

Es cierto que no existe propiedad de las posiciones orbitales, no obstante lo cual sería interesante que la Argentina planteara la modificación en tal sentido de los tratados internacionales para que pudiera crearse un verdadero mercado en este recurso ya caracterizado por la escasez. No obstante, sí se reconoce la propiedad privada de los satélites. El "Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes", establece en su artículo VIII:

"El derecho de propiedad de los objetos lanzados al espacio ultraterrestre, incluso de los objetos que hayan descendido o se construyan en un cuerpo celeste, y de sus partes componentes, no sufrirá ninguna alteración mientras esté en el espacio ultraterrestre, incluso en un cuerpo celeste, ni en su retorno a la Tierra. Cuando esos objetos o esas partes componentes sean hallados fuera de los límites del Estado parte en el Tratado en cuyo registro figuran, deberán ser devueltos a ese Estado parte,

el que deberá proporcionar los datos de identificación que se le soliciten antes de efectuarse la restitución".

Las normas en la materia se completan con el "Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales" y el "Convenio sobre registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre", este último aprobado recientemente por ley 24.158, promulgada el 26/10/92.

Tal vez no serían diez los interesados en colocar satélites en esas condiciones, más aun teniendo en cuenta que la tecnología de compresión digital aumenta constantemente la capacidad de los satélites. Pero los mecanismos de la competencia estarían allí presentes de manera mucho más directa que si se otorga un espacio orbital aun proveedor cuya competencia luego tiene que atravesar un prolongado período de nuevo concurso, si es que éste llega a realizarse.

Como paso adicional, sería interesante que la Argentina planteara ante la UIT la posibilidad de solicitud de espacios orbitales y de registro en forma directa por particulares, eliminando así el papel de intermediario y gestor del Estado, que sólo encuentra justificación en esta imposibilidad de presentación directa.

Un mercado de posiciones orbitales, basado en la propiedad privada de éstas, crearía incentivos para dedicarlas a sus usos más valiosos. Las posiciones podrían comprarse y venderse y los precios determinarían la factibilidad de uso, sea para telefonía interurbana, rural, redes de datos, televisión, teleeducación, videoconferencias, teletext, correo electrónico, telefonía con imagen, comunicación interactiva de textos por pantallas y otros. La competencia reduciría los costos notablemente, y al mismo tiempo facilitaría la competencia en las comunicaciones telefónicas, tanto locales como de larga distancia o internacionales.

6. Comunicaciones y libertad de expresión

La importancia de avanzar hacia la libertad en materia de telecomunicaciones se fundamenta no sólo en la mayor eficiencia del mercado para asignar los recursos que resulten escasos, sean frecuencias o posiciones orbitales, sino en la necesidad de reducir y limitar el poder del Estado en lo que respecta a la libertad de expresión, una de las libertades básicas garantizadas por el artículo 14 de nuestra Constitución.

En la medida en que el Estado asume la propiedad de ciertos recursos y se atribuye el poder de otorgar "licencias" o de asignar frecuencias, ejerce por ese solo hecho un poder censor ante quien puede sospechar, muchas veces con razón,

que emitir ciertas opiniones puede dar como resultado no obtener esa frecuencia o su renovación.

Pero el Estado en la Argentina ha ido mucho más allá de eso. Ya hemos comentado las normas actualmente vigentes, las leyes 19.798 de telecomunicaciones y 22.285 de radiodifusión y sus disposiciones intervencionistas sobre los contenidos de las emisiones.

Esto, sin embargo, viene de una larga tradición. Ya el 9 de Septiembre de 1925 un decreto del presidente Alvear (citado por Gallo, op. cit., p. 208) establecía que las radios "sólo podrán efectuar transmisiones cuyo objeto sea el de difundir noticias de interés general, conferencias, conciertos vocales o instrumentales, audiciones teatrales u otras manifestaciones culturales" o "en el desarrollo de los programas no deberá predominar la transmisión de música con instrumentos mecánicos, ni propagandas políticas, religiosas, comerciales y noticiosas".

También cita un decreto del 10 de abril de 1929 del presidente Yrigoyen que además de reafirmar los conceptos del mencionado anteriormente, prohíbe la retransmisión o transmisión simultánea de un mismo programa, "a menos que, si a juicio de la Dirección General de Correos y Telégrafos, se tratare de transmisiones de sumo interés, ella las autorice".

Comenta el mismo autor (p. 149): "Pero los límites entre los que se desliza la crítica radiotelefónica son estrechos. Sobrepasarlos resultaba muy peligroso y Radio Argentina tuvo oportunidad de comprobarlo cuando en ocasión de la campaña electoral de 1930 para la renovación legislativa efectuada en abril, padeció una prolongada clausura de más de tres meses, fundada en presuntos abusos de algunos disertantes: y esto no ocurrió bajo un régimen de jacto, sino cuando Yrigoyen era presidente".

En 1933 se aprueba el Reglamento de Radiocomunicaciones por decreto 21.044, el que establece que antes de otorgar una licencia la Dirección General de Correos y Telégrafos deberá comprobar que los interesados acrediten "solvencia económica y antecedentes personales satisfactorios".

Al año siguiente, la resolución 21.585 SD, específicamente dedicada a la radiodifusión, establecía un límite máximo de "cien palabras de publicidad comercial entre cada número del programa", prohibiendo la transmisión de textos de publicidad cantados. Incluía capítulos dedicados a "informativos, noticiosos, etcétera, de carácter interno", "informaciones y comentarios de carácter internacional", "propaganda y conferencias políticas".

En este último punto, se debía obtener previa autorización antes de transmitir conferencias, resoluciones, anuncios o textos con contenidos políticos. Antes de autorizarlos se exigían, entre otros, los siguientes requisitos:

"a) que el texto de lo que se va a propalar sea presentado por persona autorizada y responsable o, en su defecto, visado por alguna autoridad o persona del partido, agrupación o entidad cuyo nombre se invoca;

b) que la redacción y expresiones se mantengan dentro de los mismos principios de ética y cultura que rigen para las demás transmisiones de radiodifusión;

c) que se halle exento de términos agraviantes o agresivos a otros partidos, gremios o personas y de toda referencia que pueda dar lugar a réplicas personales o a la dilucidación de asuntos personales por la radio. En ese sentido, se tendrá presente que la transmisión política debe tender a la exposición doctrinaria de ideas, plataformas partidarias, etcétera;

d) al solicitarse la autorización a que se refiere el inciso *a*, los textos respectivos deberán ser presentados por triplicado, con el objeto de que una copia permanezca en poder de la Repartición, otra en los archivos de la estación y la tercera en manos del interesado".

En la sección sobre "comentaristas, charlistas, conferencistas, críticos, etcétera" se establecía que "sólo podrá cederse el micrófono a personas cuyos antecedentes intelectuales o de especialización en la materia les den la responsabilidad y mérito necesarios para abordar autorizadamente el tema a tratar" (lo cual habría impedido el acceso a los mismos que redactaron la norma).

Y con todo lo autoritarias que parecen ahora esas normas, no son para nada distintas de las vigentes actualmente. Tomemos el artículo 14 de la ley 22.285 de radiodifusión:

"El contenido de las emisiones de radiodifusión propenderá al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a) contribuir al bien común, ya sea con relación a la vida y al progreso de las personas o con referencia al mejor desenvolvimiento de la comunidad;

b) contribuir al afianzamiento de la unidad nacional y al fortalecimiento de la fe y la esperanza en los destinos de la Nación Argentina;

c) servir al enriquecimiento de la cultura y contribuir a la educación de la población;

d) contribuir al ejercicio del derecho natural del hombre a comunicarse, con sujeción a las normas de convivencia democrática;

e) promover la participación responsable de todos los habitantes y particularmente del hombre argentino, en el logro de los objetivos nacionales;

f) contribuir al desarrollo de los sentimientos de amistad y cooperación internacionales".

O su artículo 16: "Las emisiones de radiodifusión no deben perturbar en modo alguno la intimidad de las personas ni comprometer su buen nombre y honor. Quedan prohibidos los procedimientos de difusión que atenten contra la salud o estabilidad psíquica de los destinatarios de los mensajes o contra su integridad moral".

En cuanto a los requisitos para obtener una licencia, se exige (art. 45) "tener calidad moral e idoneidad cultural, acreditadas ambas por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada".

Pero, ¿comprobada por quién?, ¿quién determina si se contribuye a los sentimientos de amistad y cooperación internacionales?

No es de extrañar que la Argentina haya vivido largos períodos de censura, de propaganda oficialista, de los más insólitos abusos contra la libertad de expresión. Acosta (op. cit., p. 78) menciona dos que bien pueden servir como ejemplos:

- "En el 52 fallece Eva Perón y durante un mes las radios transmiten en cadena música sacra, en señal de duelo. Se incorpora también otro hecho que todavía se recuerda: a las 20:25 se iniciaban los boletines de noticias más importantes de la noche, indicando que era la hora en que la esposa del primer mandatario había entrado en la inmortalidad".
- "En el 57 tienen acceso a los medios de comunicación los partidos políticos, con la única excepción del peronismo, llegándose incluso a prohibir que se pronunciara públicamente el nombre de su fundador."

Expropiaciones, estatizaciones, entrega a "amigos", censura, propaganda, amenazas de cancelar licencias, uso y abuso de la publicidad oficial, restricción del número de participantes en el mercado, todo eso ha significado la participación del vigente Estado en materia de comunicaciones, a lo cual habría que sumarle como novedad el "derecho a réplica", según el cual quien no esté de acuerdo con cierta opinión emitida por un medio tendría el derecho de expresar la suya a costa del primero.

Por último, no sólo se ha encargado de intervenir en las transmisiones públicas sino también en las privadas, mediante el abuso de las "escuchas

telefónicas", a través de las cuales sucesivos gobiernos se dedicaron no a escuchar a sospechosos criminales sino a sus rivales de la oposición.

Recientemente el gobierno ha sancionado el decreto 1.801 del 29/9/92 por el cual traslada la Dirección de Observaciones Judiciales de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (en liquidación) a la Secretaría de Inteligencia del Estado. Y si bien se mencionan solamente los requerimientos de magistrados judiciales, es conocida la actividad que en tal sentido realiza la misma secretaría que ahora recibe esta función. En este sentido, la SIDE no solamente no tiene razón de existir sino que debería ser eliminada, dejando en manos de los propios jueces, con el control de las Cámaras y de la Corte Suprema, la realización de esas tareas, fijando claras responsabilidades y recaudos.

Por ejemplo, que sean pruebas indispensables para el caso de que se trate, que sea imposible obtenerlas por otra vía, y otras salvedades que debería fijar el Congreso nacional por ley.

7. El espectro electromagnético

Uno de los temas más controvertidos en materia de telecomunicaciones es el del manejo del espectro de frecuencias radioeléctricas, tal vez porque se trata de un tema con alto contenido técnico que parece fuera del alcance de quien no tenga conocimientos avanzados en ingeniería.

Sin embargo, como trataremos de explicar aquí, no se diferencia de cualquier otro recurso como la tierra, las maquinarias, los minerales o los bosques. No obstante ello, los derechos de propiedad sobre el espectro electromagnético no se han desarrollado por haber quedado bajo el mandato de instituciones de planificación centralizada, tanto a nivel nacional como, a través de tratados e instituciones, internacional.

¿Qué es, específicamente, el espectro electromagnético? La energía electromagnética se traslada en 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 hertzios. El espectro de frecuencias varía desde 0 Hz hasta los rayos cósmicos, con una frecuencia de 10^{25} (diez a la veinticinco). Lo que normalmente se denomina frecuencias de radio son las que sirven para las telecomunicaciones, desde lo kHz hasta 300.000 MHz.

La transmisión se origina cuando se produce energía en una frecuencia específica en un transmisor, y se carga en ella un mensaje codificado controlando cuidadosamente las características físicas de la energía (modulando). Esa codificación se realiza como variaciones en el modelo de oscilación de la

frecuencia. Toda fuente de energía emite estas señales; los transmisores, las manchas solares, el encendido de un auto, etcétera. La energía ya codificada con un mensaje es lanzada por una antena y es interceptada y seleccionada por un receptor que la decodifica.

Distintos tipos de transmisión requieren distintos anchos de bandas de frecuencias. Así, por ejemplo, una estación de radio FM ocupa unos 240 kHz, una llamada telefónica entre 12,5 kHz para los celulares, 25 kHz utilizando "banda ciudadana" y 36 kHz con modulación FM, Un programa de televisión utiliza entre 5.000 y 7.000 kHz y unas diez veces más cuando es transmitido desde un satélite.

Existen algunos principios que es necesario tener en cuenta:

1. La potencia de la señal decrece a medida que uno se aleja de la fuente emisora (algo que cualquiera comprueba claramente cuando viaja en automóvil).
2. Las señales emitidas no pueden limitarse exactamente a la frecuencia señalada sino que generan cierta energía en otras bandas. Esto se debe a un problema de costos y tecnología para evitar esta "externalidad", es decir, el perjuicio impuesto por los actuales transmisores a otras bandas es menor que el costo que significaría desarrollar nuevos equipos que eliminen el problema, aunque el avance tecnológico con el tiempo lo hará posible.
3. El comportamiento de la señal emitida no puede predecirse exactamente, ya que, por ejemplo, su alcance depende de ciertos factores como los edificios, las maquinarias y otros de carácter didáctico, como las condiciones atmosféricas, así como de las irregularidades del terreno, de la actividad solar, etcétera.
4. Lo que interesa es la potencia relativa de la señal, esto es, en el caso de una radio, que la emisión en una frecuencia determinada supere y "ahogue" la externalidad mencionada en el punto 2. Cuanto más se acerque la relación señal-interferencia a la unidad, mayor será la interferencia y los receptores no podrán diferenciar entre las dos señales que reciben. Si la señal es lo suficientemente superior y puede filtrarse la interferencia, se elimina el problema.

La necesidad de asignar frecuencias a usos y usuarios específicos se debe a la capacidad limitada de los receptores de diferenciar señales. Por esa razón, si dos transmisores coinciden en la frecuencia de sus mensajes, en el tiempo y en el espacio geográfico, se interfieren entre sí. Por esa razón debe conseguirse diferenciar entre por lo menos una de las variables antes mencionadas. Esto es, o las transmisiones se realizan en tiempos diferentes (unas por la tarde, otras por la noche, por ejemplo) en las mismas frecuencias y zona geográfica; o se realizan en distintas frecuencias, pudiendo coincidir en el tiempo y en la zona geográfica (como las distintas radios AM y FM en una ciudad); o deben estar suficientemente separadas para que la potencia de ambas no interfiera entre sí (un

radio de una ciudad y de otra) para lo cual existen dos formas de separarlas, sea asignando a un emisor una zona geográfica determinada (por ejemplo, Buenos Aires y un radio de 50 km.) o una potencia de emisión determinada (lo que es lo mismo, pues se calcula que con esa potencia se cubre cierta área geográfica).

Estas dimensiones componen lo que se conoce como TAF (tiempo/área/frecuencia), que sirve como unidad para definir una unidad de recurso. No puede haber dos usos simultáneos en calla unidad TAF, pues si no se genera interferencia.

Esta ha sido la justificación para la intervención estatal y el control del Estado sobre el espectro electromagnético. Se pensaba que el mercado iba a llevar al caos, ya que los emisores se superpondrían, y era necesario poner "orden". Esto también se basa en la experiencia de los primeros años de la radio, donde los TAF eran "propiedad común", es decir, de nadie en particular, y los usuarios se lanzaban no sólo a emitir sino a interferir en las señales de sus competidores.

Sin embargo, lo que sucedía no era el "caos" del mercado, sino que no se había permitido la evolución de los derechos de propiedad sobre las unidades TAF, de tal manera que sus propietarios pudieran hacer valer sus derechos ante la justicia, así como el propietario de un inmueble puede hacerlo ante la invasión de éste. El uso simultáneo de una unidad TAF no era diferente de los problemas que se plantean para el uso simultáneo de cualquier otro recurso.

"La interferencia creada por el uso simultáneo de la misma unidad del espectro por dos o más usuarios no es diferente de la interferencia entre usos simultáneos competitivos de cualquier otro recurso. Una porción de tierra no puede utilizarse para cultivar trigo y como parque al mismo tiempo sin interferir un uso con el otro. Un ómnibus no puede transportar cargas desde A a B y pasajeros desde A a C al mismo tiempo. Los mismos cinco minutos de tiempo de una secretaria no pueden utilizarse para escribir a máquina o para hacer llamadas telefónicas sin cierta degradación de cada función."(22)

Hasta el momento, el Estado ha asumido la propiedad del espectro electromagnético y su distribución. Este proceso, explicado en detalle en los Anexos I y II a este trabajo, se efectúa a partir de acuerdos que han realizado los gobiernos en el marco de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT, organismo que define el uso que ha de asignarse a cada segmento de bandas. El organismo nacional define a su vez quiénes harán uso de las bandas específicas en el segmento ya definido.

Ahora bien, la pregunta que debe hacerse en este punto, y que se relaciona con la posibilidad de los planificadores y reguladores de obtener información, es: ¿Sobre la base de qué criterios (información) ha de asignarse cierto segmento de bandas a determinado uso?

Dado el carácter técnico de esta materia, se aduce que son estos criterios los que se toman en cuenta. Sin embargo, dentro de las limitaciones que la tecnología del momento imponga, lo cierto es que existen distintos usos posibles del espectro.

Para empezar: la UIT ha dividido al inundo en tres zonas y las asignaciones no son las mismas en cada una de ellas, tratando de adaptarlas a las particulares necesidades de cada una. Si esto es así, ¿qué información permite tornar esa decisión sobre lo que es más deseable en Asia o en América?

Ante la ausencia de mecanismos de mercado (precios), ya hemos analizado la imposibilidad de evaluar las distintas alternativas, si no es tomando solamente en cuenta las personales preferencias de los funcionarios encargados de la asignación. Al realizar esa asignación, tanto la UIT como la CNT local deben juzgar la utilidad económica para los consumidores de cada uno de los servicios. Si se asignan a un uso determinado, reducen al mismo tiempo la cantidad de frecuencias (utilidades TAF) para otros usos. Ya comentamos cómo se quitaron las frecuencias de radio FM para la televisión, y lo mismo sucede con el uso de la transmisión directa satelital y los servicios de microondas. El poder que tienen en este sentido la CNT y el COMFER equivale al que tendría el Estado si definiera el tamaño y la forma de todas las propiedades inmuebles y aprobara todas las transacciones de tierras.

Precisamente, una de las principales enseñanzas del reciente fracaso del socialismo en todo el mundo ha sido destacar la importancia de la propiedad, tanto por los incentivos que genera como por la información (su intercambio), esto es, los precios. Los precios envían información sobre la disponibilidad o la escasez de los bienes y servicios en una sociedad, y permiten comparar usos alternativos de acuerdo con las valoraciones individuales. Esto es, si existe una alta demanda de servicios telefónicos celulares, habrá emprendedores que ofrecerán precios más altos por el uso de frecuencias con este destino, y quienes las utilicen para otros servicios se sentirán motivados para reasignar su uso.

Los precios proveen un estándar objetivo para realizar esa asignación, que, en ausencia de ellos, debe realizarse como se hace actualmente, siendo el funcionario estatal el que evalúa, como menciona la ley de radiodifusión, la calidad "moral" de cierto interesado y controla quiénes forman parte de los directorios de las radios.

La existencia de precios es importante, además, pues el uso del espectro electromagnético para las telecomunicaciones está compitiendo además con otros medios de transmisión como los cables, lo cual está experimentando un gran avance (fibra óptica). Nuevamente, no existe forma de comparar entre la utilización de frecuencias o cables.

La alternativa es permitir el desarrollo de derechos de propiedad en unidades TAF que posean dueños con derechos exclusivos de uso, la transferencia entre usos o a otros usuarios, la subdivisión y la posibilidad de obtener ganancias o de sufrir pérdidas. Esto daría origen a precios de estas unidades TAF y crearía los siguientes incentivos:

- llevaría a una asignación más eficiente de este recurso escaso
- permitiría el libre ingreso y aumentaría la competencia. El ejemplo de las radios FM "truchas" y su imposibilidad de ingresar legalmente en el mercado con la planificación es claro. Si hubieran podido adquirir esas bandas no utilizadas nunca habría existido tal cosa como una radio "trucha";
- nuevos servicios podrían ensayarse e ingresar en el mercado adquiriendo ciertas frecuencias y no debiendo esperar una asignación del ente regulador;
- aumentaría la eficiencia en el uso de las frecuencias, ya que sus propietarios tendrían el incentivo de reducir, "angostar" el uso de sus bandas para permitir otros usos y obtener así mayores beneficios. Esto fomentaría el desarrollo de nuevas tecnologías y equipos. La "escasez" del espectro sería efectivamente reducida. A medida que la tecnología avanza es posible reducir las separaciones entre frecuencias y crear espacio para nuevos usos o usuarios. Por ejemplo, es técnicamente factible reducir el ancho de la banda de TV por 5, lo y hasta 100, pero no existe un incentivo económico para ello, ya que se está utilizando hasta este momento un recurso "gratuito".

Todo esto desmiente opiniones como las formuladas por el Dr. Facundo E. Paz, presidente de la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados en las Jornadas de Televisión por Cable '91: "[...] el espectro radioeléctrico no se puede de ninguna manera desregular. Está sometido al dictado de organismos internacionales; no es un bien que abunda, es un bien escaso que el Estado debe administrar correctamente; de manera que no podemos hablar de un espectro radioeléctrico que se elástico".

¿Cómo se podría implementar un sistema de derechos de propiedad en las frecuencias del espectro electromagnético? Sería necesario seguir una serie de pasos:

1. Como se comentara, la asignación de segmentos de frecuencias para determinados usos es realizada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Por tratarse de un convenio internacional sobre el que el gobierno argentino no puede imponer su voluntad, sería necesario seguir las asignaciones allí efectuadas con las siguientes consideraciones:

- plantear el problema de la asignación burocrática de frecuencias y proponer el desarrollo de derechos de propiedad;
- solicitar modificaciones a la asignación en la medida en que el funcionamiento del mercado en la Argentina así lo vaya mostrando.

2. En materia local, el gobierno nacional tiene soberanía como para decidir la forma de asignar frecuencias, por lo que se definiría el mecanismo de asignación de derechos de propiedad dentro de los segmentos asignados por la UIT. Al respecto se presentan dos situaciones diferentes: las frecuencias que ya han sido asignadas a determinados usuarios y las que se encuentran libres.

- Con respecto a las primeras, éstas son por un tiempo limitado, por lo que se presentan las siguientes alternativas:

a) esperar hasta el final de la concesión y licitar la venta de la Frecuencia respectiva, o

b) llegar a un acuerdo con el actual concesionario para finalizar la concesión y proceder a su licitación. Como ese acuerdo significaría una cierta "compensación" al concesionario actual, se permitiría el uso de aquélla como parte de la cotización en la licitación.

- Con respecto a las frecuencias libres, se procedería a su licitación al mejor postor, quien debería cumplir con los usos asignados por la UIT solicitar una modificación que el gobierno nacional presentaría ante el organismo. El Estado ha reconocido que ni siquiera puede cumplir la función que asumiera de controlar los usos de frecuencias e interferencias. Así, por ejemplo, el decreto 1.073 del 29/6/92 dice: "el estado de obsolescencia en que se encuentran las instalaciones y equipamientos necesarios para efectuar eficientemente los controles, imposibilita al Estado ejercer dicho poder en forma rápida y plena".

Pero ante esta situación, propone "otorgar en concesión de servicio la actividad de gestión, control y administración del espectro radioeléctrico".

Esto no soluciona el problema en absoluto, ya que las deficiencias se encuentran en los incentivos que genera la propiedad estatal de las frecuencias. Su administración por particulares en concesión no cambia esto, en nada.

Por otro lado, el Senado sancionó el 6/11/91 un proyecto denominado de "desregulación de frecuencias de radiodifusión y televisión ", que derogaba la ley 22.285 y disolvía el COMFER.

Si bien éstas son iniciativas necesarias, el proyecto mantenía el esquema de pro piedad vigente exigiendo a la CNT la presentación ante el Congreso de un "plan técnico nacional de radiodifusión". Increíblemente, sin tratar el tema de la asignación de derechos de propiedad, el proyecto establecía que "toda persona física o jurídica que desee explotar frecuencias de radiodifusión y/o televisión en el territorio nacional, sólo deberá acreditar fehacientemente su capacidad legal para ejercer el comercio [...]". Esto hubiera significado el caos de la "propiedad común", con el fracaso consiguiente por interferencias ya experimentado aquí y en otros países. Parece no comprenderse que el tema de la propiedad y, con ello, de la posibilidad de "excluir" a otros del uso de un recurso está en la base de la cuestión. ¿Cómo resolverían la propiedad privada y el mercado el problema de las interferencias?

En principio, no existiría la "obsolescencia de equipos" manifestada por el Estado, ya que los propietarios tendrían incentivos para "cuidar" su propiedad, de la misma manera que los propietarios de campos colocan alambrados.

Es necesario tener en cuenta que el nivel de interferencia no tiene por qué ser cero, como mencionáramos antes. Si la interferencia debería ser tolerada o reducida y quién debería ser responsable de ello son aspectos que dependen de los beneficios relativos de cada uso en comparación con los costos de obtener los niveles adecuados de servicios. El funcionamiento del mercado y la vigencia de los derechos de propiedad ofrecerían a los propietarios de las frecuencias dos caminos:

- acuerdos voluntarios por los cuales el que causa interferencia en la propiedad de otro busca reducirla (modificación de la potencia de transmisión, direccionamiento de la antena, control de la frecuencia de emisión, antenas direccionales), o el interferido lo hace (filtros, etc.). Ambas acciones tienen costos, y lo que está en discusión es quién asume los costos. Una posibilidad es alcanzar acuerdos voluntarios;
- acudir a mediadores o árbitros seleccionados por las dos partes, lo cual permitiría crear un paso previo, y más eficiente, al recurso a la justicia. Muy probablemente, asociaciones de los mismos usuarios de frecuencias, radios, radioaficionados, ofrecerían estos servicios de mediación, hasta en los casos que involucren a asociaciones de otras entidades.

8. Propuestas

No existen otras trabas que las políticas para el desarrollo de un mercado libre en telecomunicaciones. Y éste es realmente importante, por un lado, por la eficiencia

que se obtendría en un aspecto tan relevante para el progreso de la sociedad, y por otro, como freno al poder estatal y garantía de la más absoluta libertad de expresión de las ideas, un requisito fundamental para el funcionamiento de una sociedad libre.

Los cambios que deben realizarse para alcanzar tal situación son grandes, pero el mayor esfuerzo que demandan es el de eliminar las estructuras mentales anquilosadas por décadas de estatismo y la creencia de que el Estado resuelve problemas en vez de crearlos.

Nuestras propuestas para alcanzar un mercado libre en materia de telecomunicaciones consideran un período de transición, necesario en virtud de restricciones y 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 para alcanzar el objetivo planteado. Los principales cambios son:

1. Abrogar la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798. Necesario para terminar con la autoritaria intervención estatal tanto en lo que se refiere a la forma como al contenido de las telecomunicaciones. Se eliminan así muchas normas que actualmente figuran como "excluidas" para permitir la concesión actual a empresas privadas, término con poca claridad jurídica.
2. Abrogar la Ley de radiodifusión 22.285. También necesario para terminar con la intervención tanto en la asignación de frecuencias como en los contenidos de la programación de radio, televisión y cables. Se elimina el COMFER y la censura que ejerce sobre los medios de comunicación radiotelevisivos.
3. El Estado quedaría tan sólo con un poder temporal para proceder a la venta de las frecuencias y, en virtud de las tareas asignadas a la Subsecretaría de Comunicaciones, para representar a la Argentina en los organismos internacionales con el fin de proponer allí la desregulación y privatización de las telecomunicaciones, como fuera explicado antes.
4. Modificar los decretos 731/89, 59/90 y 62/90, este último con el Pliego de Bases y Condiciones para la concesión de los servicios de telecomunicaciones, de manera de eliminar la figura de la "concesión". Por lo tanto, a partir de la finalización del período de exclusividad otorgado actualmente a las licenciatarias,

todo interesado puede comenzar a ofrecer servicios de telecomunicaciones sin necesidad de obtener autorización alguna del Estado.

Las licenciatarias quedan sujetas a las obligaciones que les son impuestas solamente durante el período de exclusividad, a partir del cual no tendrán ninguna de las impuestas en los decretos mencionados antes y competirán en igualdad jurídico-legal con los demás oferentes de servicios.

Se menciona siempre una preocupación por el papel monopólico abusivo que *de facto* quedarían cumpliendo las licenciatarias, a lo cual corresponde señalar:

- las licenciatarias podrían comenzar a competir entre sí y en forma inmediata comenzarían a hacerlo con las actuales cooperativas telefónicas, con los operadores que quieran instalarse y con las empresas de cable (o hasta las de electricidad) que ingresen en el mercado utilizando su infraestructura ya instalada;
- fijarían las tarifas libremente. Si las elevaran estarían creando incentivos a otros para participar en el mercado.

Suele argüirse que ante la amenaza de competencia las licenciatarias reducirían sus precios para ahuyentar a los potenciales interesados con precios que no les permitirían recuperar sus importantes inversiones. Si ello fuera así, sería precisamente el efecto buscado, esto es, la competencia (aunque sea potencial) estaría forzando al monopolista momentáneo a reducir sus precios y favorecer a los consumidores;

- la obligación de que acepten la interconexión de todo otro proveedor que se presente es una imposición autoritaria. Seguramente será atractivo para las empresas recibir las llamadas de terceros, por ejemplo, Movicom, y de no hacerlo estarían incentivando el tendido de nuevas redes completas, la activación de las existentes (TV por cable) o la búsqueda de otras alternativas (teléfonos celulares, microondas).

El decreto 1.420 (reglamento del servicio telefónico) y la ley 24.140 (cobro de abono en períodos donde no se tiene servicio) tendrían vigencia hasta el fin del período de exclusividad.

5. Modificar los decretos 1.185/90 y 2.728/91 para reformar con plazo determinado las funciones de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. El organismo tendría una 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 del espectro electromagnético de acuerdo con las siguientes alternativas, ya mencionadas:

- en el caso de las actuales concesiones,
 - a) si finalizan en el lapso restante de actuación de la CNT se esperaría a esa fecha y se licitaría;
 - b) si no fuera así, se negociará con el actual concesionario y se licitará la frecuencia, pudiendo éste ofertar como parte de su precio la compensación que se le acuerde por la reducción de la presente concesión;
 - en el caso de las frecuencias libres se licitan al mejor postor para su uso dentro del marco de las normas de la UIT.
6. 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 a registrar ante ese organismo.
 7. Abrogar las resoluciones CNT 2.302/92 y 2.771/92 para eliminar el otorgamiento de licencias a operadores de transmisión de datos y videoconferencias.
 8. Modificar el decreto 2.174/84 a los efectos de privatizar el Servicio móvil marítimo.
 9. Abrogar las normas que regulan la TV por cable, como la resolución CNT 4.110/92 y el decreto 286/81.
 10. Abrogar los decretos 549/91, 2.061/91, 466/92, 1.321/92, 1.591/92 y 2.008/92 anulando el llamado a concurso para la colocación de un satélite y promover la obtención de espacios orbitales para todos los que estén interesados y dispuestos a llevar adelante esta actividad.
 11. Modificar el decreto 1.801/92 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.

12. Abrogar el decreto 1.073/92 que busca otorgar en concesión la administración del espectro electromagnético y proceder a la privatización de éste según lo indicado en el punto 5.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Abdala, Manuel A., “Desregulación, privatización y regulación del sector argentino de las telecomunicaciones”, *Estudios*, Fundación Mediterránea, Año XV, N° 63 (julio-diciembre de 1992).
- Acosta, Diego, “La radio: de los pañales a los pantalones largos”, *Todo es Historia*, N° 258, Buenos Aires (diciembre de 1988).
- Amador, Jorge, “Edwin Armstrong: Genius of FM Radio”, *The Freeman*, vol. 40, N° 4, The Foundation for Economic Education, New York, abril de 1990.
- American Enterprise Institute for Public Policy Research, “Telecommunications Deregulation”, *Prospects*, Washington, octubre de 1992.
- Ascheri, Edmundo, *Apuntes para la historia del cooperativismo telefónico*, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Ediciones Instituto Rosario, Rosario, enero de 1966.
- Asociación Argentina de Circuitos Cerrados de Televisión, *Revista de TV Cable*, Año 1, N° 6, Buenos Aires (abril de 1992).
- Association of Telephone Companies in Finland, “The Platform for Success: Private Enterprise in Public Telecommunications”, *The Finnish Way*, Helsinki, 1991.
- Benegas Lynch, Alberto (h), *Fundamentos de análisis económico*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, novena edición, 1986.
- Block, Walter y Lerner, George, *Breaking the Shackles: Deregulating Canadian Industry*, The Fraser Institute, Vancouver, 1991.
- Bowyer, Philip C., “El monopolio de las telecomunicaciones”, *Estudios*, Internacional del Personal de Correos, Telégrafos y Teléfonos, Ginebra (otoño de 1980).
- Cámara Argentina de Televisión por Cable, “Jornadas de televisión por cable '92”, *Revista Comunicación*, Edición especial (documento), edición N° 15, Editorial Comunicación Profesional, Buenos Aires (octubre de 1992).
- Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina, *Posición sobre la política informática argentina y sugerencias para una política de comunicaciones*, Buenos Aires, marzo de 1991.
- Cornell, Nina W., “Monopolization and Competition in the Telecommunication Industry”, *Hearings-Committee on the Judiciary, 97th Congress, 1st Session*, Washington, 1990.
- Decoud, Julio, *Legislación Telefónica Argentina*, Investigaciones del Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 1940.
- Diamond, Edwin; Sandler, Norman; Mueller, Milton, *Telecommunications in Crisis: The First Amendment Technology and Deregulation*, Cato Institute, Washington, 1983.
- Diversified Publishing Group, *Communications Engineering and Design*, vol. 18, N° 11 (octubre de 1992).
- ENTel, “Un siglo de telefonía”, *Breviarios de las comunicaciones*, Museo de Telecomunicaciones, Buenos Aires, 1981.

- Ferné, Georges, "The Economic Stakes in Computer Standardization", *The OECD Observer*, N° 164, OCDE (junio-julio de 1990)
- FIEL, *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1988.
- Fountain, John, *Telecommunications in New Zealand. The Case for Reform*, New Zealand Business Roundtable, Auckland, 1987.
- Fundación Standard Electric Argentina, *Historia de las Comunicaciones Argentinas*, Buenos Aires, 1979.
- Gallo, Ricardo, *La Radio: ese mundo tan sonoro*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1991.
- Galloway, Jonathan F., "INTELSAT's markets and the new competitors", *International Journal* XLII (primavera de 1987).
- Globerman, Steven y Carter, Deborah, *Telecommunications in Canada. An Analysis of Outlook and Trends*, The Fraser Institute, Vancouver, 1988.
- Hayek, Friedrich A., *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, Chicago, 1948.
- Kelly, Tim, "The Marriage of Broadcasting and Telecommunications", *The OECD Observer* N° 160, OCDE (octubre-noviembre de 1989).
- Kirzner, Israel M., "Discovery and the Capitalist Process", The University of Chicago Press, Chicago, 1985.
- Letwin, William, "Freeing the phones: the case for more liberalization", *Policy Study*, N° 123, Centre for Policy Studies, Londres, 1991.
- McGath, Gary, "High-Definition TV: Government Market Choice?", *The Freeman*, vol. 39, N° 10, The Foundation for Economic Education, New York (octubre de 1989).
- Merline, John, "CableTV needs Competition", *The Freeman*, vol. 40, N° 10, The Foundation for Economic Education, New York (octubre de 1990).
- Romay, Alejandro, "La competencia y pluralidad de medios afirmarán la democracia", *Todo es Historia*, N° 258, Buenos Aires (diciembre de 1988).
- Suárez del Cerro, Alejandro, "Futuro de las telecomunicaciones en la Argentina", *Revista Argentina de Política Económica y Social*, N° 3, Buenos Aires (septiembre-diciembre de 1984).
- Tesler, Mario, *La telefonía argentina. Su otra historia*, Editorial Rescate, Buenos Aires, 1990.
- Vedoya, Juan Carlos, "La ITT en la Argentina", *Todo es historia*, N° 74, Buenos Aires (junio de 1973).
- Veljanovski, Cento y otros, *Regulators and the Market. An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1991.
- Ypsilanti, Dimitri, "A Framework for Trade in Telecommunications Services", *The OECD Observer*, N° 163, OCDE (abril-mayo de 1990).
- _____ y Plantin, Amy, "Trends in Trade in Telecom", *The OECD Observer*, N° 171, OCDE (agosto-septiembre de 1991).

* Los autores dejan constancia de la colaboración de la Lic. Margarita Molteni en la elaboración de este trabajo.

Los Anexos I y II a este trabajo son de contenido sumamente técnico y, dada su extensión (40 páginas), hemos decidido no incluirlos en la edición de *Libertas*, pero están disponibles para todo aquel que quiera consultarlos.

El Anexo I contiene aspectos del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

El Anexo II contiene el Cuadro de Atribución de Bandas de Frecuencia en la República Argentina.

(1) Decoud, Julio A., "Legislación telefónica argentina". En *Un siglo de telefonía argentina*. Breviarios de la Comunicación. Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 1940, p.12.

(2) FIEL, "Regulaciones y estancamiento: el caso argentino", Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1988, p. 128.

(3) Abdala, Manuel Ángel, "Desregulación, privatización y regulación del sector argentino de las telecomunicaciones", Estudios, Fundación Mediterránea, Año XV, N° 63 (julio/ diciembre de 1992): 125.

(4) Tesler, Mario, "La telefonía argentina, su otra historia", Editorial Rescate, Buenos Aires, 1990, p. 33.

(5) Benegas Lynch, Alberto (h), Fundamentos de análisis económico, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 9a. edición, 1986, p. 197.

(6) Letwin, William, "Freeing the phones: the case for more liberalization", Centre for Policy Studies, Londres, 1991, p. 3.

(7) Fountain, John, "Telecommunications in New Zealand: the Case for Reform", New Zealand Business Roundtable, Auckland, 1987, p. 84.

(8) Globerman, Steven y Carter, Deborah, "Telecommunications in Canada: An Analysis of Outlook and Trends", The Fraser Institute, Vancouver, Canadá, 1988, p. 2.

(9) Carsberg, Bryan, "Office of Telecommunications: Competition and Duopoly Review". En *Regulators and the Market: An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1991, p. 108.

(10) Merline, John, "Cable TV Needs Competition", The Freeman, Irvington-on-Hudson, NY (octubre de 1990): 383.

- (11) Hayek, Friedrich A., "Individualism and Economic Order", The University of Chicago Press, Chicago, 1948, p. 78.
- (12) Kirzner, Israel M., "Discovery and the Capitalist Process", The University of Chicago Press, Chicago, 1985, p. 131.
- (13) Cornell, Nina W., "Monopolization and Competition in the Telecommunication Industry", Hearings-Committee on the Judiciary, 97th Congress, 1st Session, Washington, D.C., pp. 351, 352, 354, 355, 356, 359.
- (14) Diamond, Edwin, Sandler, Norman y Mueller, Milton, "Telecommunications in Crisis: The First Amendment, Technology and Deregulation", Cato Institute, Washington D.C., 1983, p. 26.
- (15) Fundación Standard Electric Argentina, "Historia de las comunicaciones argentinas", Buenos Aires, 1979, p. 62.
- (16) ENTel, "Un siglo de telefonía", Breviarios de las telecomunicaciones, ENTel, Museo de Telecomunicaciones, Buenos Aires, 1981, p. 7.
- (17) Suárez del Cerro, Alejandro, "Futuro de las telecomunicaciones en la Argentina", Revista Argentina de Política Económica y Social N° 3, Buenos Aires (septiembre-diciembre de 1984): 91.
- (18) Gallo, Ricardo, La radio: ese mundo tan sonoro, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1991, p. 13.
- (19) Acosta, Diego, "La radio: de los pañales a los pantalones largos", Todo es Historia, N° 258, Buenos Aires (diciembre de 1988): 74.
- (20) Romay, Alejandro, "La competencia y pluralidad de medios afianzarán la democracia", Todo es Historia, N° 258, Buenos Aires (diciembre de 1988): 26.
- (21) Merline, John, "Cable TV Needs Competition", The Freeman, vol. 40, N° 10, Irvington-on-Hudson, New York (octubre de 1990): 383.
- (22) Fountain, John, "Radio Spectrum Management: An Economic Critique of the Trustee Model". En Cento Veljanovski (comp.), Freedom in Broadcasting, Institute of Economic Affairs, Londres, 1989, p. 135.