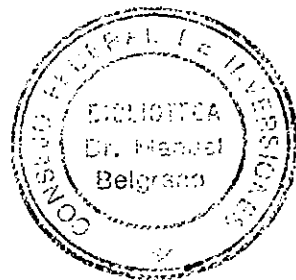


O/N. 33  
F 221

41254

**INFORME**



**PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE  
SERVICIOS PÚBLICOS - TELECOMUNICACIONES**

**SILVIA C. FLORES**

O/N. 33  
F 221  
H. 380

**Colaboradores:**

**NORBERTO J. CASANELLO  
VICENTE DANIEL LISTA**

4132

**INFORME SOBRE 1er. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE  
SERVICIOS PÚBLICOS TELECOMUNICACIONES  
(INFORME)**

Durante los días 12 y 13 de mayo del corriente año se llevó a cabo en la sede del Consejo Federal de Inversiones (CFI) , en la Ciudad de Buenos Aires , un Seminario sobre Telecomunicaciones dentro del Marco del 1er Seminario Internacional sobre Servicios Públicos. Participaron del mismo expertos de Estados Unidos, Canadá, Italia, Alemania, España, Chile, Uruguay y la Argentina, así como también representantes de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y de la Unión Europea (UE).

Cuando planteamos al CFI la propuesta referida a la necesidad de hacer este Evento, sostuvimos que el mismo debía efectuarse a fin de favorecer el entendimiento de los procesos sociales, tecnológicos, económicos y políticos, que implicaba el desarrollo de las telecomunicaciones en el país y en el mundo. Nos parecía, y así lo expresamos, que el CFI era el ámbito mas adecuado por ser el espacio federal de creación y debate de ideas y proyectos.

Con toda satisfacción, entendemos haber logrado nuestro cometido.

El debate que tuvo lugar fue amplio, honesto y enriquecedor, caracterizado por una adecuada rigurosidad académica. Los participantes plantearon sus enfoques, sus certezas y sus dudas, sobre como las innovaciones tecnológicas están actuando en un mundo globalizado, donde los actores ya no son sólo la Sociedad y el Estado, sino también el Mercado.

El tratamiento de los marcos regulatorios recibió un esfuerzo especial, siendo las telecomunicaciones y el federalismo objeto de profundo análisis, enriquecido con la presentación de experiencias internacionales referidas a la potestad regulatoria dentro del ámbito del propio estado provincial.

Bajo la reserva que el material disponible debe ser motivo de un mayor procesamiento y reelaboración, con discusiones y articulaciones posteriores que habiliten una adecuada prospectiva, nos permitimos presentar en este informe final, una síntesis de las distintas exposiciones vertidas en el Seminario , las que acompañamos con un resumen de puntos a guisa de conclusión.

## **BLOQUE I: SOCIEDAD, TECNOLOGÍA, MERCADO Y ESTADO.**

El Bloque I contó con la participación de destacados especialistas en ciencias sociales, ingeniería y economía, las ciencias que probablemente mejor reflejan el mundo de las telecomunicaciones vistas desde sus dos ejes fundamentales: el de la tecnología y el desarrollo económico y el de las repercusiones sociales. Juan Rada, consultor en políticas públicas y tecnología avanzada, que desarrolla sus actividades en Suiza; Martín Hopenhayn de la CEPAL; Cecilia Taiana de la Carleton University de Canadá; Francisco Gomez Alamillo, Secretario General de la Asociación de Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones -AHCJET- y Christian Blanquart funcionario de la Unión Internacional de Telecomunicaciones -UIT- máximo organismo a nivel mundial en lo que concierne a telecomunicaciones.

Durante la primera parte del bloque I, los disertantes trataron en sus exposiciones cuestiones fundamentales que tienen, y seguramente tendrán cada vez mas, una incidencia enorme sobre el comportamiento futuro de las sociedades del mundo. Tecnología, regulación, globalización, contenidos, impacto en la educación, conectividad e interactividad, redes del conocimiento y políticas educacionales, innovación, fueron temas tratados por los tres expositores, que permitieron generar un ambito de reflexión para los asistentes y vislumbrar con claridad el importante rol que las telecomunicaciones juegan en todas estas cuestiones.

**El Doctor Juan Rada** expuso sobre las nuevas tecnologías, su evolución e impacto en los servicios; se refirió también al proceso de desregulación de los servicios y por último a la necesidad primordial de lograr que se produzca desarrollo de las

infraestructuras. Durante su disertación, a la que denominó "Reflexiones de un Perplejo", señaló la gran velocidad de los desarrollos tecnológicos relacionados con la informática y las telecomunicaciones, a los que consideró en una etapa de neta aceleración. Citó el caso del microprocesador, corazón de cualquier equipo electrónico moderno, cuya nueva arquitectura prevista para el próximo año (micros de 64 bits) aumentará notablemente su velocidad de procesamiento lo que se reflejará en mejoras de las aplicaciones (nuevos sistemas operativos; procesamiento tridimensional standard); etc. Se refirió además a la optimización del uso del ancho de banda de los medios de transmisión; a la velocidad de transmisión de la información (modems de 1,5 Mbits/seg); a la complementariedad entre la PC y el televisor, función social para la primera y social para el segundo y a la navegación por el mundo del conocimiento a través de INTERNET, lo que -dijo- tendrá un importante impacto en la educación, especialmente la educación superior.

"Estamos en el período infantil del desarrollo" comentó, dejando traslucir su entusiasmo por el proceso de desarrollo de la tecnología.

En relación a la desregulación, el expositor expresó que es la mejor forma de permitir la utilización amplia de todos los progresos que brinda la tecnología. Remarcó la necesidad de buscar estructuras que representen a la sociedad civil, que no sean ni del poder ejecutivo ni del legislativo, porque no puede haber tutoría política, de lo contrario es un llamado a la corrupción. Refiriéndose al caso específico de Chile, comentó la autonomía del Banco Central calificándola como un cuarto poder, poder de la sociedad civil, que

entiende sobre la aplicación de las regulaciones, eliminando la posibilidad de manejos políticos.

Otros conceptos del expositor se refirieron a lo que denominó paradoja del siglo XX en cuanto a que las corrientes de pensamiento socialistas de este siglo fueron estatistas en tanto que las capitalistas fueran privatistas, contrario del siglo XIX cuando la aristocracia prefería el Estado.

Deben existir leyes fuertes de competencia y de defensa del consumidor para que los resultados de economías de mercado lleguen a los consumidores. Es necesario que existan "marcos" en estos dos sentidos. Si se planea desregular las telecomunicaciones, antes deben considerarse muy cuidadosamente los dos ejes de competencia y de defensa del consumidor. Países altamente regulados son los que tienen mejores mercados competitivos.

En lo que se refiere al desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones el objetivo, según el Rada, debe ser lograr la expansión de las mismas sin preocuparse sobre si son públicas o privadas. Existe una nueva forma de organización y distribución del conocimiento cuya llave es Internet. El mayor crecimiento actual en el uso de Internet se da en América Latina, destacó el expositor, y para satisfacer esa demanda es necesario contar con gran desarrollo de infraestructura.

En relación al tema del empleo, Juan Rada entiende que hay una relación directa entre desarrollo tecnológico, información y empleo. En este sentido piensa que los desempleados son inempleables debido a las características de la mano de obra que ofrecen, muy inadaptada a la época informática.

Se declaró partidario de las privatizaciones, no obstante puntualizó que lo importante es como se plantean. Para Rada las tarifas de interconexión de las redes de telecomunicaciones es el tema esencial. Dijo que la estrategia de los operadores es entregar paquetes de servicios, si por ejemplo, una empresa móvil no está en condiciones de dar paquetes, se queda afuera. Otra cuestión de gran importancia es la tendencia a discriminar al operador dominante, eso es algo que no debe ocurrir en absoluto. Ante todas estas cuestiones y otras esenciales de contemplar, surge que el tema no es se privatiza o no, el tema es como se re-regulariza.

Por su parte, el **Doctor Hopenhayn** abordó el proceso de globalización como elemento intensificador del intercambio comercial y financiero a lo largo y ancho del mundo. En el plano económico planteó que la globalización genera una tensión entre la racionalización y la necesidad de una distribución justa, en tanto que en el plano personal produce la paradoja entre la divulgación plena y total de todo tipo de información y la necesidad de privacidad para reflexionar. Lo planteó en dos planos principales, la circulación de moneda por un lado y la circulación de imágenes, por el otro, "mientras las imágenes viajan desperdigándose, el dinero viaja concentrándose". Para Hopenhayn hay cada vez mas ojos colmados con imágenes del mundo junto a manos mas vacías de dinero. Aumenta la densidad de televisores y de PC, pero no la de pesos, los que se concentran. El imperio de las imágenes representa, para el expositor, la expresión del triunfo del valor de cambio sobre el valor de uso. La humanidad se puebla

de una infinita libertad, libertad que al mismo tiempo representa una fuerza explosiva de conflictos.

Aludió al cruce entre lo que denominó “la industria de la educación” y la informática, reflexionando que será ese hecho un factor decisivo para el tránsito hacia la sociedad del conocimiento. Comentó que telecomunicaciones y la información se potencian mutuamente pero alertó que este nuevo impulso de lo que denominó “industria cultural” lleva el peligro de aumentar la brecha entre la sociedad de arriba y la sociedad relegada. Al respecto mencionó las diferencias manifiestas entre la educación privado, que utiliza en un máximo todos los recursos de la informática, y la pública en la que se usa poco o nada y permanece anquilosada. No obstante presagió que es posible que la disminución de precios genere posibilidades de participación de los sectores mas desplazados. Las amenazas de segmentación social avanza, para Hopenhayn, junto a la globalización. Todo dependerá de cómo se regulen los accesos a estos medios, no es cuestión de confiar plenamente en la capacidad distributiva del mercado. Hay que plantearse “que hacer” y ponerse de lleno sobre estas cuestiones.

En cuanto al empleo, para el expositor no existe necesariamente una relación lineal entre tecnologías nuevas y empleos. Comenta que tres de cuatro empleos, en los últimos años, pertenecen al sector informático, no obstante las nuevas tecnologías son variadas y tienen variados efectos sobre el empleo.

**La licenciada Cecilia Taiana**, que denominó a su exposición “Vastas nociones y microscópicas acciones”, planteó la pregunta de cómo llegar de la conectividad a su



siguiente etapa evolutiva, la interactividad. La conectividad plantea la posibilidad de interactividad, pero solo la plantea, hay que lograrla. Las redes de conocimiento intentan integrar el espacio y el tiempo, el exámen reflexivo de las redes busca superar la conectividad y acceder a la interactividad.

La disertante, haciendo referencia a una reciente encuesta, comentó que un 65% de los chicos dicen no tener computadoras en sus casas, pero quieren participar. Hay que comprender el aprendizaje y la inteligencia, el proceso de incorporación de conocimiento. Se preguntan los alumnos: como estoy aprendiendo?. Los modernos métodos educativos utilizan todos los sentidos en el proceso de aprendizaje, no solo uno de ellos (neurociencias). La interactividad tiene un rol fundamental en todo esto.

Con relación a la innovación, la Taiana expresó que para las redes de conocimiento las paredes no existen, no importan. La creatividad y la innovación pueden ser desplegadas en ellas, y un ejemplo de gran innovación significa mas experiencia de aprendizaje de niños que tienen una gran espontaneidad para aprender y para crear.

En lo que se refiere a desregulación la expositora coincidió con Juan Rada en cuanto a que una real competencia no puede existir sin una muy buena regulación.

También la disertante se refirió al peligro del capitalismo autoritario. En democracia – dijo- hay que pensar en eso. Los temas de regulación hay que sacarlos de la dicotomía mercado – gobierno. Hay nuevos actores que son parte fundamental de la sociedad y requieren ser contemplados, las escuelas, los hospitales.

**El ingeniero Piero Di Porto**, cuyo tema central de exposición fue “Nuevas tecnologías y empleo” expresó que la tecnología de información propulsa empleos, las tecnologías producen una enorme cantidad de cambios en la industria existente además de las nuevas empresas que se crean gracias a ella. Los cambios se producen en la organización industrial, los productos y los procesos, la organización del trabajo, los salarios y empleos y en toda la sociedad. No obstante puntualizó que es muy difícil establecer una relación entre desempleo y sociedad de la información.

Durante la exposición se refirió a curvas de personas empleadas (con base 100 en 1975), en función del tiempo en el período comprendido entre 1975 y 1994, correspondiendo cada curva a las distintas regiones del mundo. Se observa que para el Sudeste Asiática hay un crecimiento laboral de aproximadamente 55%, en tanto que le corresponde dentro de ese período a los Estados Unidos un crecimiento de alrededor de 30%, a Japón 20% y para la Comunidad Europea se observa una tendencia oscilante estable, que tiene un crecimiento de cerca de un 8% a principios de la década del 90 para luego bajar a caso 0% en el año 1994. La fuente de información es ILO, OECD. En cuanto al desempleo, la situación la presentó en una tabla que incluye 39 países de todos los continentes, en los que se observan distintas tendencias.

Según Di Porto en Europa el empleo de alto nivel creció, bajó el de nivel medio y el de bajo nivel permaneció constante. La transición hacia la sociedad de la información, muestra en el corto plazo diferentes expectativas en los Estados Unidos y en Europa. En el país del Norte se observa una disminución, polarización, desigualdad de salarios

reales e inestabilidad laboral, en tanto que en Europa se percibe un incremento del desempleo estructural.

Para Di Porto, estamos en el medio de la transformación, por eso es imposible comprender el fenómeno del empleo. Automatización de oficinas, por ejemplo, elimina secretarías, personal administrativo, etc. Sin embargo las tecnologías que producen nuevos productos, introducen nuevos empleos.

**El ingeniero Francisco Gomez Alamillo**, comentó que las tecnologías son solo un medio. Es necesario manejarlas con un objetivo social y de democratización. Internet no es un fin, es un medio. Democratización es información, reflexionó Gomez Alamillo. Información es cultura, Internet permite llegar a todos con información y por eso Internet es un medio formidable de democratización.

Refiriéndose al caso de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile –CTC-, dice que la empresa y el Gobierno se impusieron el compromiso de llevar Internet a las escuelas, junto con el proceso de formación de los usuarios.

Desde el punto de vista económico, el especialista español puntualizó que los gobiernos ingresan mucho mas por impuestos pagados por empresas privatizadas que lo que recaudaba cuando explotaban los servicios. Cita el ejemplo de Chile, y termina invitando a preguntarle a los gobiernos que hacen con todos esos fondos de los impuestos, como los destinan a la comunidad, antes que criticar a los privados que no acuden. El Estado debe gestionar sus responsabilidades y entregar a privados algunas de ellas haciendo una especie de “outsourcing”, sin abandonarlas (conceder). En España,

las diecisiete comunidades autónomas adquirieron mas responsabilidades de gobierno. Cita el caso de la Comunidad de Galicia donde se obtuvieron resultados espectaculares siguiendo ese criterio, se crearon unas trescientas nuevas industrias en la región, una red hospitalaria, se proyectaron ciudades inteligentes. Gobiernos y empresas deben actuar mancomunadamente, aliados. El debate del regulador y el regulado peleados es un enfoque equivocado. Cada uno debe cumplir un rol distinto, pero complementarios. Explica Gomez Alamillo, las proximas reuniones que han de desarrollarse en ámbito de AHCIET entre asociaciones de usuarios y reguladores.

Enfocó también el Sr. Alamillo el tema de empleo, no dudando en calificarlo como muy complejo. Explicó que en su criterio la aplicación de las nuevas tecnologías parecería provocar una reducción del empleo, aunque eso no está probado. Hay personas que se quedan afuera por sus conocimientos, especialmente las personas con una cierta edad. Los jóvenes tienen en cambio un porvenir impresionante, solo deben saber adaptarse. Hace referencia a una empresa pequeña de software, de la República Dominicana, que está facturando actualmente unos doscientos millones de dólares, lo cual demuestra que hay trabajo pero para el personal capacitado. No obstante, no se animó a marcar una tendencia para un lado o el otro, sí está seguro que se produce una gran revolución, pero hay ejemplos y contraejemplos que no le permiten definir una verdadera tendencia a ciencia cierta.

**El ingeniero Christian Blanquart**, que representó en el Seminario a la UIT, se refirió a las repercusiones económicas de las telecomunicaciones. Dio algunos números que son

muy demostrativos de la desigual distribución telefónica en el mundo. Haciendo uso del clásico indicador denominado "teledensidad" (líneas cada 100 habitantes) expresó que la teledensidad media en el mundo es de 11,57%; sin embargo ese valor llega a 52% en los países de renta alta, y a solo 1,48% en los de renta baja. En los denominados países de menor adelantados (PMA) se aprecia la desigualdad situación en toda su magnitud, dado que el nivel promedio de teledensidad en ellos es de solo 0,29%, o sea un teléfono cada 350 personas.

La infraestructura no está desarrollada a nivel mundial, aunque cada vez mas se reconoce la importancia de las telecomunicaciones para el desarrollo, dicho reconocimiento no es en absoluto universal. Mas de la mitad de la población mundial no tiene acceso a un teléfono.

Las telecomunicaciones tienen una importante repercusión económica, sin embargo en muchos países no hubo suficientes inversiones para alentar el desarrollo de las infraestructuras. La inversión en este sector permite efectuar ahorros en los costes, aumentar los ingresos y potenciar la rentabilidad económica en general pero, lo que es mas importante, también conduce a maximizar los beneficios generados por otras inversiones en infraestructura. Cuanto mas distante se halle una región, mas patentes serán las consecuencias de las telecomunicaciones.

El Blanquart comentó que existen innumerables casos que ejemplifican las consecuencias positivas que se obtienen por el mejoramiento de las telecomunicaciones. Explicó a mediados de la década del 60, la situación en Francia era pésima, había en ese entonces otros objetivos y no se reparaba en la importancia de este sector. Luego se

advirtió su importancia, se planificó el desarrollo de inversiones y se llegó a tener una de las más modernas redes del mundo. Para referirse concretamente a un caso de la región, se refirió a la introducción de servicios telefónicos en aldeas rurales de Guatemala, lo que permitió a los agricultores obtener información sobre precios reales de sus productos en el mercado principal de Ciudad de Guatemala y en el principal punto de exportación. Esto les permitió obtener grandes mejoras en la comercialización debido a que pudieron negociar con varios exportadores simultáneamente para tratar de obtener el precio más elevado por sus productos, en lugar de ofrecerlos a un único exportador y a precio fijo, como venían haciéndolo.

Refiriéndose al papel de las telecomunicaciones en el fomento de la cohesión social y cultural, dijo el representante de la UIT que el desarrollo de las telecomunicaciones desempeña una importante función positiva en el mantenimiento y el refuerzo de dicha cohesión, no solo en los países con economías desarrolladas, sino también en aquellos que están en proceso de desarrollo. El desarrollo social proviene del uso de los fondos, no por poner 100 teléfonos en un pueblito se soluciona el problema social. Eso es infraestructura, pero no desarrollo social pues este contempla la medicina social, la educación, el desarrollo de las Pymes, etc. Como hacer que las privatizaciones hagan de palanca para el desarrollo del Interior?. El Gobierno es el que usa, el que distribuye el dinero. Hay que ver bien donde va, donde se destina.

En cuanto a la distribución del trabajo, Blanquart dijo que es una cuestión decisoria en la Unión Europea, a nivel de Jefes de Estado. Obtener nuevos puestos de trabajo en las zonas en que se necesitan es una cuestión trascendente, sin embargo –reflexionó- esto es

mas complicado porque las telecomunicaciones pareciera tenderían a concentrarse en centros de poder. Las liberalizaciones que se llevan a cabo en muchos países hicieron que los servicios se transformen en lo mas importante. Mas que la tecnología y la industria, como era antes. Las personas técnicas no siempre pueden adaptarse a ese cambio y no se encuentran dentro del nuevo ambiente comercial.

Afirmó que plantear la disyuntiva “estatización o privatización” es un falso problema, pues puede haber desarrollo de infraestructuras con Estado.

Se preguntó el ingeniero Blanquart, quién financiará el desarrollo social del que antes se encargaba el Estado? , y reflexionó: difícil que lo haga el sector privado, quizá la sociedad civil sea quién deba hacerlo. Para eso deben los órganos de regulación responder a la sociedad civil y no al poder político.

En cuanto a la regulación, aseguró que la tecnología va mas rápido que cualquier regulación y es por ello que éstas deben contemplar sólo los marcos sin pretender agotarse en la especificidad .

## **BLOQUE II: ESTADO Y MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES. EXPERIENCIAS.**

En este Bloque se tuvo oportunidad de escuchar a especialistas de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Italia, Chile y Uruguay. Se contó también con la inestimable presencia del delegado de la Unión Europea y de una destacada especialista argentina en asuntos regionales, cerrándose el Bloque con la exposición del representante argentino de la Comisión Nacional de Comunicaciones. Cada uno de ellos transmitió las experiencias de los procesos relativos a las telecomunicaciones en sus países y en la Comunidad Europea, Mercosur y ALCA. La situación actual, las tendencias en materia de liberalización, regulación y el impacto que se avizora sobre el empleo, fueron también temas fundamentales tratados durante las respectivas exposiciones.

El tema que desarrolló el doctor **Russell Frisby** Presidente de la Public Service Commission del Estado de Maryland, refirió específicamente a telecomunicaciones y federalismo, la experiencia en EEUU, las Public Utilities Comissions y los Estados, iniciando su exposición con la advertencia que en los EEUU la responsabilidad regulatoria sobre los servicios de telecomunicaciones se encuentra dividida entre la Comisión Federal de Comunicaciones y los cincuenta Estados, siendo la primera la responsable de la regulación de las telecomunicaciones interestatales e internacionales,



mientras que los Estados preservan la responsabilidad de regular la provisión de los servicios intraestatales (dentro del propio Estado). Cada uno de esos Estados cuenta con su propia Public Utility o Public Service Commission (PUC), que es responsable de la regulación del servicio telefónico intraestatal, con amplia autoridad al respecto, pero además regulando también los servicios intraestatales de gas, electricidad, calefacción, agua y cloacas.

La razón fundacional de dichas PUC's fue la de proteger al público de tarifas injustas y prácticas discriminatorias.

En 1996, y luego de muchos años de discusión, se modificó la Ley de Telecomunicaciones de 1934. Mediante ella, el Congreso buscó abrir a la competencia todos los mercados de telecomunicaciones con el propósito declarado de acelerar el desenvolvimiento de tecnologías de avanzada. Para ello, se le requirió a las compañías telefónicas abrir sus redes a la competencia debiendo proveer la interconexión, reglamentándose expresamente procedimientos para la negociación, arbitraje y aprobación de los acuerdos. Asimismo, se autorizó a los "carriers" locales a ofrecer servicios de larga distancia, siempre y cuando la Federal Communications Commission (FCC), previo pronunciamiento de las PUC's de cada Estado y del Departamento de Justicia, encontrase que dicho ingreso al mercado de larga distancia resultase consistente con el interés público.

La puesta en práctica e implementación de la reforma de 1996 corresponde en gran parte a los Estados, los cuales están actualmente abocados al tema. En el Estado de Maryland,

por ejemplo, se implementó un nuevo sistema tarifario y un nuevo procedimiento de arbitraje.

Queda todavía por resolver el importante tema del servicio universal, al cual se encuentran expresamente dedicados tanto el órgano nacional, como las comisiones estatales (PUC's), las que deben en su caso, resolver con ecuanimidad la tensión entre un servicio adecuado y un precio justo, cuando al mismo tiempo se está efectuando un proceso de transición entre la noción del subsidio monopólico al principio de competitividad.

Establecer una competencia real es el desafío que deben afrontar ahora los Estados, partiendo del principio fundamental que la competencia tiene su base en el interés público. El expositor no tuvo dudas que éste es un proceso largo, donde se corre el riesgo que muchas empresas tiendan a manipular el sistema. Ello debe evitarse, dado que de no ser así, ocasionaría un desastre, tanto para la economía nacional como para la internacional.

**El ingeniero Basil Crozier**, del Ministerio de Industria de Canadá, explicó que la cuestión trascendente es determinar el rol de los gobiernos para lograr obtener la provisión de acceso. En Canadá, el Gobierno impulsó un programa para interconectar todo el país.

Este programa se basa en infraestructura de conexión, a través de la cual se desarrollan una sociedad y una economía basada en el conocimiento (EBC). Esto origina por un lado ciudadanos en contacto que están mejor informados y por lo tanto una sociedad

mas sólida, y por otro, aumento de la capacidad competitiva que origina una economía mas sólida.

En síntesis, todos los ciudadanos interconectados para tener una economía mas sólida y dinámica, una sociedad unida e integrada, una cultura que valore el aprendizaje y una democracia viva gracias a la participación directa de la ciudadanía.

El Gobierno promueve la innovación tecnológica y el uso de la tecnología, busca obtener una economía basada en el conocimiento (EBC) como fuerza motriz del crecimiento global. Cada vez mas se observa que la prosperidad futura depende de la EBC. En el discurso desde el Trono (23/09/97) se dijo: "Haremos que todos los canadienses tengan acceso a la infraestructura de la información y el conocimiento hacia el año 2000, haciendo de Canadá la nación con mas contactos en el mundo. Esto ofrecerá a individuos, escuelas, bibliotecas, empresas pequeñas y grandes, comunidades rurales y aborígenes, instituciones públicas y a todos los niveles de gobierno nuevas oportunidades de aprendizaje, interacción, comercialización y desarrollo de su potencial social y económico".

Algunos datos sobre el servicio de telecomunicaciones en Canadá indican que supera a los otros países del grupo de los siete (G7) en número de unidades familiares con computadoras y en extensión de las redes de cables y de teléfonos. De acuerdo a información de la OCED (1977) el índice de difusión de computadoras personales en % de unidades familiares, es de 28,8 en Canadá, siguiendo EEUU con 25,5, Alemania con 25, Reino Unido con 20, Japón 15,6, Francia 14,3 e Italia 14. En cuanto a precios, siempre al decir de la OCED, las tarifas telefónicas de Canadá se ubican entre las mas

bajas del mundo, los costos telefónicos anuales por residencia llegan a 449 dólares en Canadá (Bell Canada), en tanto que le sigue el Reino Unido con 587 (BT), EEUU (Nynex) con 658, Italia con 799, Francia con 802, Alemania 914, y la mas alta Japón (NTT) 1141.

La globalización, cada vez mas, está conformada por la revolución de la información, la "muerte de la distancia". Ambas se combinan espectacularmente para reformular ventajas competitivas, comercio y perspectivas de crecimiento. En las industrias de alto conocimiento se está produciendo la mayor expansión. La mayoría de los puestos de trabajo se están produciendo en estas industrias de conocimiento intensivo.

Crozier explicó distintas líneas de acción en Canadá que son: "*Canadá en línea*", que expandirá el llamado Programa de Acceso de la Comunidad, de 5.000 a 10.000 centros en zonas urbanas y rurales; ampliará el denominado "Schoolnet" para conectar no solo todas las escuelas sino también todas las salas de clase y les proveerá 250.000 computadoras, una para cada clase y construirá la denominada "Próxima Generación de Red de la Innovación". Manejar la innovación significa que el Gobierno regula como corresponde, no controla de mas, promoviendo el uso de la tecnología, la innovación tecnológica y la innovación cultural.

La segunda línea de acción es la denominada "*Información canadiense en línea*" que comprende aprendizaje a distancia; información en formato multimedia; Instituciones culturales nacionales (pone en línea las obras mas importantes por ejemplo las de Museo de Bellas Artes del Canadá); cohesión social (promoción de la democracia) y salud a distancia. La tercera línea de acción se relaciona con las llamadas "Comunidades

inteligentes” que permiten usar la tecnología para que las comunidades entren en contacto con Gobiernos, Instituciones educativas, empresas, ciudadanos, servicios sociales y de salud, voluntariado. Esto es muy importante para que esas comunidades obtengan un nuevo enfoque para el desarrollo de la economía local que les permitirá integrarse a la economía global basada en el conocimiento. Las otras líneas de acción son “Gobiernos canadienses en línea”; “Comercio electrónico” y “Conexión de Canadá al mundo”.

El representante del Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, licenciado **Klaus Bodemer**, se refirió al sistema alemán de telecomunicaciones brindando una completa explicación de las etapas que condujeron a su actual situación.

El señor Bodemer explicó que el Correo Federal Alemán estuvo por 100 años en manos del Estado. A fines de la década del 80 esto cambió. Los primeros años de esa década fueron el inicio de políticas neoliberales y el fin de la aplicación de conceptos keynesianos. Las primeras experiencias en UK y EEUU, entraron luego en Europa filtradas, quizá, por la Unión Europea. Los países miembros de la comunidad se vieron obligados a adoptar las nuevas teorías y llevarlas a la práctica. El primer paso fue la separación del Correo Federal en, Telecomunicaciones por un lado y Servicio de Correo por el otro. Este último quedó en manos del Gobierno. El segundo paso fue la transformación en sociedades anónimas; el tercero fue una liberalización para la competencia. Fue un proceso cauteloso, no como en Argentina que se dio de golpe.

Se cambió el artículo 87 de la Constitución de Alemania, abriéndolo en dos partes principales: una establece que el Estado está obligado a dar a los ciudadanos un servicio de telecomunicaciones adecuado; la otra que el Estado está obligado a garantizar a la competencia. Este fue el marco principal la promulgación de una ley en 1996, una ley amplia que consta de trece partes. Sin embargo pueden advertirse –explicó Bodemer– tres partes principales: 1) la referida al artículo 87 de la Constitución, que es prácticamente igual; 2) otra que establece un servicio básico de telecomunicaciones para todos; 3) la última que fija un ordenamiento de las frecuencias, es decir del uso del espectro radioeléctrico, y un marco jurídico para el mismo. En lo que respecta a las licencias para prestar servicios, cualquier empresa que se presente, nacional o extranjera, tiene derecho a obtener una siempre que cumpla con las condiciones exigidas. Hay sí restricciones en cuanto a la obtención de frecuencias, debido a la escasez de los recursos del espectro.

Otra parte importante de la ley es la que se refiere a la regulación de la empresa dominante con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades. Hay otros reglamentos incluidos, como los que se refieren al plan de numeración, al secreto o privacidad de las comunicaciones, seguridad de redes, multas, etc.

A largo plazo la ley prevé una competencia total con plena libertad.

Existe un elemento de importancia dentro del marco fijado para las telecomunicaciones en Alemania, aunque este no está incluido en la ley. Se trata del llamado INFO 2000 y es un documento elaborado por el Gobierno, científicos, sociólogos, etc. que fija el camino de Alemania hacia la Sociedad de la Información. Cada vez mas se entra en ese sector

nuevo y promisorio que son las telecomunicaciones y la teleinformática, en los contenidos.

Los aspectos comentados, explica Bodemer, son los marcos de referencia para el debate que surge para la apertura total, iniciada ya el primer día del año que corre. El lema que se ha establecido es: “mejor pilotear que regular”.

Que pasó desde enero de este año hasta ahora?, se preguntó Bodemer. Pasó que en cuatro meses una cincuenta empresas entraron al mercado alemán, ya no está solo el Deutsche Telecom (DT) como durante tantos años. Se observa ahora una feroz competencia, con muchos conflictos, con idas y vueltas. La situación está en pleno proceso de transición. El proceso de competencia que antes estaba solo en la telefonía celular se extendió a otros campos. Ahora todos los consumidores pueden elegir, cada empresa que tiene una licencia puede ofrecer telefonía, datos, etc. Alemania tiene hoy día uno de los mercados mas liberalizados del mundo, afirmó Bodemer. El DT compite fuertemente, quizá mas fuertemente que en Inglaterra y el propio EEUU, donde los operadores dominantes mantuvieron alrededor de un 80% del mercado. Se calcula que hasta el 2002, entraran al mercado europeo mas de un millar de empresas y que un tercio de ellas lo harán en el mercado alemán.

En Alemania el cliente es el rey, las empresas entran en “nichos de mercado” o entran en determinados servicios abarcando ciertas regiones. Las llamadas locales quedaron en manos de DT (reserva de mercado), empresa que continúa teniendo un gran poder. En cuanto a la larga distancia tienen la posibilidad de seleccionar al proveedor llamada a

llamada (anteponiendo determinados dígitos) o puede optar el cliente por preseleccionar a su proveedor de servicio de larga distancia.

En materia de tarifas, explicó Bodemer, se produjeron bajas muy importantes. La DT mantiene una hegemonía dado que es la única empresa que extiende sus servicios a todo el país y cuenta con la ventaja que ofrece a los clientes "paquetes de servicios", es la única que está en condiciones de hacer eso. Sin embargo, se calcula que en el período 1990/97, la DT tuvo una importante disminución de sus ingresos, que se calcula en alrededor de 10 billones de dólares. Las inversiones estimadas alcanzan a unos 30 billones hasta el año 2000 por parte de DT, en tanto que se prevé que el resto de las empresas invertirá hasta el 2005 unos 20 billones mas.

En Alemania están surgiendo, cada vez mas, nuevas industrias. En lo que hace al mercado laboral, se dice que a muy corto plazo se producirá una destrucción de puestos de trabajo, cosa que se prevé en muchos otros países debido al aumento de productividad. Sin embargo para el mediano plazo, se calcula en Alemania que habrá alrededor de 800.000 empleos mas, para producirse en el horizonte mas lejano, 15 o 20 años, una nueva baja de alrededor del 20%.

Bodemer se refirió a la creación de una Agencia de Regulación, organismo autónomo que funciona en jurisdicción del Ministerio de Economía. Esta agencia debe garantizar el servicio básico (art. 87 de la Constitución) y la economía de los servicios. Es un Ente que cuida al consumidor, pero "piloteando" no regulando. En general, explica el señor Bodemer, se observa una nueva concertación mas horizontal, donde el Estado se



restringe a ordenar las cosas y a aportar criterios. O sea el Estado participa de otra manera, con otra forma de concertación.

Le tocó al ingeniero **Antonello Busetto**, del Ministerio de Industria, Comercio y Artesanato, referirse a la situación de las Telecomunicaciones en Italia.

Explicó que las telecomunicaciones antes de la liberalización, estaban en un 100% en manos del Estado. No había ninguna separación de las funciones de regulación y de operación. Por lo tanto las tarifas las fijaba el Estado, que también operaba los servicios, no había competencia en calidad, ni precio.

La Unión Europea, indica Busetto, impuso un proceso gradual de diez años para la apertura. Así se introdujo una nueva generación de redes y servicios en toda Europa, en vez de un contexto nacional. Este proceso cobró gran impulso con el acuerdo de la Organización Mundial de Comercio – OMC – firmado en febrero del año pasado.

El ingeniero Busetto hizo una apretada reseña del esquema de telecomunicaciones en Italia, diciendo que en la actualidad se otorgaron nueve licencias para telefonía fija y tres de telefonía celular (la tercera fue para la utilización del sistema DCS 1800, el equivalente a lo que se llama en Argentina y EEUU sistema PCS), estando prevista una cuarta licencia móvil para el próximo año.

Hay 13 millones de clientes, siendo Internet y el concepto de Sociedad de la Información dos cuestiones que enmarcan el escenario actual de las telecomunicaciones italianas.

Hay mínima intervención y regulación.

Dentro de sus conclusiones del ingeniero Busetto dijo que la Unión Europea dicta el ritmo del proceso, y que la privatización de las telecomunicaciones funciona para lograr una liberalización efectiva. Liberalización que comportará como elemento base para alcanzar la Sociedad de la Información y estimular la generación de empleo.

El ingeniero Paolo Lopes, miembro de la Comisión XIII de la Comisión Europea con asiento en Bruselas, presentó dos ejes principales en su exposición: 1) la experiencia de la Unión en términos de liberalización y 2) como mantener el servicio universal (SU) de telecomunicaciones en un ambiente competitivo y liberalizado (o sea que los usuarios mas vulnerables y también aquellos ubicados en zonas de alto coste, tengan servicio).

Para Paolo Lopes, el caso de la Unión Europea (UE) es interesante de comparar con la Argentina, al igual que nuestro país, pues tiene una cantidad de Estados miembros con diferentes desarrollos.

Explicó Paolo que la UE tiene quince estados miembros, pero además otros diez países de la Europa Oriental están adheridos y cuatro países de la Asociación Europea de Comercio tienen importante integración. De allí que las decisiones adoptados por la UE tienen gran repercusión en toda Europa.

La Comisión Europea (CE), que es el organismo ejecutivo de la UE, propone y supervisa la aplicación de políticas que se adoptan. Es una función de real importancia, puesto que existe una delicada relación entre las competencias nacionales de cada Estado y las competencias de la UE. Establece aquí Lopes una relación con el Federalismo, diciendo que esto podría analizarse en función de esa cuestión.

Se refiere al reciente acuerdo de la Organización Mundial de Comercio en cuanto a la liberalización de los servicios de telecomunicaciones, explica que se adhirieron 72 países y tiende a aumentar a aumentar esa adhesión, lo cual -dice- muestra la tendencia a liberalizar que existe en todo el mundo.

Algunos países tienen un período transitorio para abrir sus mercados (son los menos desarrollados), es el caso de Portugal, Grecia, España e Irlanda, pero en general, se observa que el proceso en Europa está ya en marcha. Las empresas muestran un importante ritmo de alianzas para adaptarse lo mejor posible a las nuevas situaciones competitivas.

Refiriéndose al SU (tema trascendente en la UE), Paolo explicó que hay una definición común del servicio universal para todos los estados miembros. Tiene que estar disponible para toda la población de la UE, y cubre actualmente el acceso a la red telefónica fija, el acceso a los servicios de urgencia, los servicios de información de números de abonados, facilidades especiales para los clientes discapacitados y el acceso a teléfonos públicos. Cabe acá hacerse la pregunta de porqué se limita a estos servicios lo que se contempla en el paquete SU?. La respuesta es simple, se trata de servicios que no podrían ofrecerse a precios de mercado pues no llegaría a todos, como es el objetivo, por lo tanto deben ser subsidiados por todos los operadores de telecomunicaciones (es una obligación o carga) y no puede imponerse a ellos una carga demasiado grande. Pero no todas las operadoras deben brindar el SU, solo algunas, el resto debe poner dinero para un Fondo destinado al SU. Sin embargo, siempre una operadora puede elegir entre dar el servicio o poner dinero (pay or play).

Explica Lopes que cada país miembro ha calculado y llegado a conclusiones propias respecto al SU, lo cual ha hecho que solo seis de ellos hayan elegido tener un sistema específico para SU, los otros nueve concluyeron que no necesitan tenerlo porque ya sus propias condiciones de desarrollo les asegura los objetivos adoptados para el SU.

En lo que hace a la teledensidad media en la UE, Paolo comentó que está entre 40 y 50 líneas cada 100 habitantes, lo cual es bastante alto. Algunos países como Francia, Dinamarca, Suecia y Luxemburgo, tienen más de 60%. Pero lo que es interesante es que los países de Europa más rezagados tuvieron un gran desarrollo y las que a principios de los 90 eran grandes diferencias, ahora se han reducido mucho.

Por último el expositor se refirió a la integración de todos los servicios debido a la convergencia y su repercusión sobre el SU, comenta que es un tema que debe ser estudiado mucho y que la UE está abocado a ello.

El **ingeniero Pedro Gutiérrez**, Gerente de Planificación y Estudios de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC) se refirió al efecto de la competencia en el mercado de Telecomunicaciones de Chile. Al respecto dijo que en Chile están presentes las principales empresas de todo el mundo. Las concesiones son libres y se otorgan a cualquier empresa, nacional o extranjera, siempre que la Subsecretaría de Telecomunicaciones (organismo regulador de Chile) apruebe el proyecto técnico que lo respalda. Cuando las concesiones implican el uso del espectro radioeléctrico, y hay más de un interesado, se realizan concursos para otorgarlas.



Las tarifas son libres, salvo que la Comisión Antimonopolio, considere que algún servicio se preste en condiciones que no garantizan una tarifa adecuada, es decir monopólica, y en esos casos la ley dispone a través de un mecanismo muy detallado, cual es la forma en que estas tarifas deben ser calculadas. Se establecen en definitiva tarifas libres de subsidios y ajustadas a costos.

Recalcó Gutiérrez que en Chile existe competencia en todos los mercados de las telecomunicaciones, en particular en los de larga distancia nacional e internacional. A contar de este año, a las tres operadoras de servicios móviles existentes, se agregarán dos mas, pues se han adjudicado licencias en la banda de 1900 Mhz, una de ellas empezó a dar servicios en marzo pasado y la otra (ChileSat) empezará en julio próximo. En el servicio local, la competencia se lleva a cabo a través de nueve operadoras que prestan servicio fundamentalmente a los sectores de mayores ingresos (sector empresarial) aplicando una política muy definida de "descreme del mercado". La rentabilidad del negocio local es baja, dado la intensa competencia. En larga distancia, la competencia se caracteriza por la existencia del denominado "sistema multiportador", por el que cada cliente puede seleccionar al portador que transporte sus llamadas nacionales e internacionales, llamada a llamada, y también por servicio contratado. Gutiérrez explicó, que en el mercado de larga distancia, se produjo una rápida erosión del monopolio, ENTEL hasta 1992 tenía el 100% del tráfico, luego se introdujo una competencia parcial, con la presencia de dos nuevos operadores y finalmente, desde que se implantó el sistema multiportador, el monopolio original erosionó hasta que hoy día, tiene

participación en larga distancia internacional del orden del 40%, y en la nacional del orden del 35%.

La apertura del mercado de larga distancia generó en Chile, al principio, una guerra muy fuerte y desgastadora que generó fuertes distorsiones. Esta situación se mantiene hoy en algunos segmentos que tienen precios por debajo del costo marginal de largo plazo. Luego de un período de transición, la situación en general se estabilizó, y se recuperaron los precios que ahora son rentables, salvo las distorsiones en algunos segmentos antes mencionada.

Culminando su presentación el ingeniero Gutiérrez reflexionó sobre lo que denominó "lecciones de una historia exitosa". Dijo que los primeros que ganaron con la privatización con competencia ocurrida en su país fueron los actores del mercado y en particular los clientes. Se produjo una expansión de la red estimada en unas 4,4 veces pues pasó de tener 550.000 líneas en 1987, a unas 2.400.000 diez años después. La cuenta de los clientes disminuyó alrededor de un 42%, las tarifas urbanas se aplican en regiones mas amplias y no se circunscriben solo al ámbito urbano de las ciudades, como era antes. Las de larga distancia aplican el concepto de "eliminación efectiva de la distancia", a través del cual existe una única tarifa nacional de larga distancia. Esto significó la virtual eliminación de la distancia, puesto que localidades separadas por 4000 Kms tienen la misma tarifa que otras separadas tan solo por 100 Kms.

En Chile existe la obligación de servicio dentro de las áreas declaradas como de "servicio específico". Una compañía operadora tiene la obligación de atender cualquier solicitud de servicio a las tarifas usuales, dentro de estas áreas. Si el peticionante está

fuera de un área específica, puede financiar su conexión de acercamiento (hasta el límite del área) y en ese caso es atendido como cualquier otro. En Chile, por lo tanto, no existe el concepto de SU, pero sí el de servicio en los términos dichos.

Existe un Fondo de Desarrollo, que a criterio de Gutiérrez, no ha funcionado aún de acuerdo a lo esperado. Es un Fondo constituido con recursos públicos que se focaliza en dar subsidios directos a las empresas para la instalación de teléfonos públicos en zonas aisladas. Funciona por concurso, que son convocados por el Consejo del Fondo, para instalar en una determinada cantidad de localidades perfectamente identificadas. Las empresas participantes hacen sus propuestas, y el concurso es adjudicado a la que solicita menor subsidio. Hasta la fecha, se han convocado cinco concursos para 4.300 localidades.

El ingeniero **Matías Rodríguez**, Secretario General de la Administración Nacional de Telecomunicaciones de Uruguay (ANTEL), explicó el proceso en ese país. En Uruguay el servicio telefónico está dado por una empresa 100% estatal, la ANTEL, siendo uno de los pocos casos en los que no se ha producido una apertura hacia la privatización y liberalización. Sin embargo, se han producido notables mejoras en los servicios de telecomunicaciones a punto tal, que Uruguay cuenta en estos días con la mayor teledensidad de toda Sudamérica, con un valor cercano al 30%. Afirmó que la población está muy conforme con el servicio que le da ANTEL y que ello se vio reflejado cuando se hizo un plebiscito popular para que el pueblo decidiera que hacer, si se la privatizaba o no. Y decidió que no, que seguiría siendo del Estado. Dio el ejemplo de la compañía

de aerolínea, que también era del Estado y que en otro plebiscito la gente pidió que se privatizara. Nada debe ser inflexible, hay que cambiar lo que anda mal.

Rodríguez reflexiona acerca que le tocó en el panel del Seminario, ser el defensor del Estado, y apunta que no quiere traicionar ese papel, aunque --confiesa-- se siente solo en la defensa del Estado operador. Como todo, aseguró Rodríguez, esto es cuestión de sentido común. El sentido común indica que lo que funciona, pertenezca al modelo que pertenezca, es útil. Teniendo los objetivos claros los caminos son un tema secundario y en este negocio de las Telecomunicaciones no nos podemos olvidar que la tecnología empuja fuerte y los precios están bajando todos los días. Cada tecnología posterior en muy poco tiempo es mas barata que la anterior. La formación técnica se generaliza y los niveles gerencias, si se capacitan correctamente, no tienen porque ser diferentes debido al origen del capital de las empresas. Esto lo decía Marcela Roulet, un ex presidente de la France Telecom, que dicho sea de paso --explica Rodríguez- hasta hace unos meses era 100% estatal, lo mismo que todos los operadores europeos que hicieron las redes en ese continente. Roulet decía que no entendía porqué si cruzaba el Canal de la Mancha para dirigir la British Telecom, ganando mucho más, iba a pasar a ser un genio de las finanzas y del management, cuando era criticado, en cambio, por hacer lo mismo que haría allí, pero del lado del Estado.

No debemos olvidar, recalcó Rodríguez, que hablamos de un servicio público, por más que se debiliten, los conceptos permanecen y el servicio público existe y es una necesidad colectiva, impostergable. En segundo lugar, estamos refiriéndonos a un recurso estratégico, esencial, y aunque esté de moda no hablar de importancia



estratégica en estas cosas, éso es así. El país que llega al siglo XXI con una infraestructura de telecomunicaciones atrasada, se “cayó del mapa”, afirmó Rodríguez. Es imprescindible para cualquier gobierno entender que ese recurso estratégico debe ser protegido de la mejor manera posible. Y esto no es estar en contra de la competencia, si la competencia permite lograrlo entonces lo aceptamos. “Si yo fuera el presidente de la FCC, - dice -, no me preocuparía, pero soy Secretario General de una empresa encargada de las Telecomunicaciones en un país que tiene 3 millones de habitantes, y lo que quiero es que mi país tenga la mejor infraestructura posible.”

Otra cuestión sobre la que Rodríguez enfatiza es no olvidar que las telecomunicaciones son un gran negocio, se la explote en el lugar que sea. Por algo existen monstruosas inversiones, como el caso de la constelación de satélites IRIDIUM, con los que ANTEL ya está operativa: “Si encontraron un nicho, que lo disfruten.”

Los monopolios constituyen un concepto económico, no un concepto jurídico. Olvidemos de plantear si la exclusividad es legal. El monopolio se da o no se da. A veces se da porque la norma legal lo impone y muchísimas veces más porque la realidad lo impone. Pensemos que todas las fusiones, alianzas, etc. que se están ocurriendo a nivel mundial, tienden a que las redes se unifiquen y terminen siendo una sola. Y es difícil que una red mundial única sea administrada por tantos, por muchos o siquiera por pocos, quizá termine siendo administrada por uno solo. En EEUU, a dos años y medio de la ley Clinton, el 99% de los mercados locales sigue siendo monopolístico; en Inglaterra, a 14 años de la apertura, que para Rodríguez fue la más importante, la BT sigue siendo dominante en su mercado. Como en casi todos lados.

Afirma Rodríguez, que son muy contados los casos en los que existe una competencia real, o sea una competencia con un market share equilibrado.

**El caso de nuestro país, fue presentado a continuación, por el licenciado Mauricio Bossa, gerente de Relaciones Institucionales e Internacionales de la CNC.**

El lic. Bossa que llamó a disertación, "La Reivindicación del Paradigma Argentino", se refirió a las difíciles condiciones que rodearon el inicio del proceso de privatización en nuestro país. Cuando la Argentina apostó por la privatización y el cambio tecnológico, apenas existían algunos pocos ejemplos de este tipo en el mundo, dijo. La decisión de transformar el mercado argentino de telecomunicaciones fue un gran paso, y también una apuesta innovadora para fomentar el desarrollo económico y social.

A pesar de todos los problemas en 1990 fue privatizada la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). Para ello se dividió el país en dos áreas de explotación: norte y sur. La regulación post privatización se basó en dar exclusividad por siete años, para los servicios básicos locales y la larga distancia nacional e internacional, a las dos compañías (una para el área norte y otra para la sur) que resultaran ganadoras de la licitación que se haría a tal fin. Se establecieron metas obligatorias, y se dispuso que si esas metas eran cumplidas, al cabo de los siete años, podría extenderse la exclusividad tres años mas. Los demás servicios de telecomunicaciones, no incluidos en la exclusividad, se estableció que se prestarían en régimen de competencia. Telefónica de Argentina fue la adjudicataria del área sur y Telecom Argentina del área norte.

Los servicios móviles quedaron en competencia. Movicom había obtenido su licencia en 1998 para prestar servicio la denominada Area II (Capital, Gran Buenos Aires y corredor Campana hasta La Plata), en 1993 entró al mercado de esa área una segunda compañía, Miniphone. Posteriormente se realizó una licitación para la adjudicación de licencias en el Interior del país, ganó la empresa CTI las dos áreas licitadas, la norte y la sur. Por último, Telefónica y Telecom implementaron sus compañías (de acuerdo a lo establecido en el contrato de privatización) cada una en su región. Así nacieron Unifón en el Sur y Telecom Personal en el norte. Es decir que Argentina tiene cinco compañías celulares prestadoras de ese servicio móvil.

La densidad telefónica tuvo un incremento constante a partir de la privatización, en 1989 no llegaba a 10%, en tanto que en 1998 supera el 20%. Desde 1989 a 1997 se instalaron mas teléfonos que desde 1886 a 1989. En el año previo a la privatización, el país tenía un total de alrededor de 3 millones de líneas, valor que fue creciendo en forma ininterrumpida a lo largo de los años siguientes, hasta alcanzar a fines de 1997 un valor de unas 7,5 millones de líneas. Para el 2001 se prevén mas de 10 millones. La infraestructura instalada fue de última tecnología, puesto que el proceso de digitalización de la red de conmutación es en la actualidad del 100% para Telefónica y Telecom, en tanto que las líneas de las cooperativas tienen un 98%.

La cantidad de teléfonos públicos creció también en forma notable, en 1991 había un total de 27.163 y en 1997 el valor ascendió a 104.879.

La telefonía móvil celular, por su parte, tuvo un crecimiento espectacular alcanzándose en la actualidad una densidad de aproximadamente el 6%. El denominado "calling party

pays" catapultó ese crecimiento a partir de mayo del año pasado, el número de terminales llegó a 2.153.563 en febrero de este año. La introducción de nuevos operadores en el denominado PCS (personal communications systems) producirá un incremento adicional. Para el 2.001 se prevé que la cantidad total de terminales llegará a 4.600.

Refiriéndose a la televisión por cable, Bossa comentó que es la promesa argentina para la convergencia. La penetración de la Tvcable en nuestro país, es enorme. En 1993 el 62% del total de hogares estaba cableado, en tanto que en 1997 la cantidad se incrementó a 75,6% y está previsto que para el 2001, llegará a 82,7%.

Puntualizó Bossa que las inversiones realizadas en el sector de las telecomunicaciones de Argentina alcanzan a un total de 16.674 millones de dólares, de los cuales 12.035 corresponden a Telefónica y Telecom y el resto a las celulares, las cooperativas, redes de CATV y empresas satelitales. El proceso de inversión de la década del 90 tuvo un incremento respecto a la década anterior, de 1.247%.

En relación a la llegada de la competencia, Bossa expresa que la opinión pública cree que ello mejorará las tarifas, la atención al público, el acceso a los servicios telefónicos y la calidad de las prestaciones.

Por último, Bossa se refiere al decreto 264/98 que establece el plan nacional de liberalización de las telecomunicaciones. A través de este decreto, explica, se dispuso una prórroga de exclusividad que llegará hasta octubre o noviembre del año próximo, es decir de dos años de extensión, y a partir de entonces podrán entrar al mercado de la telefonía básica local y de larga distancia nacional e internacional, dos nuevas empresas

para prestar servicio en todo el país y, las actuales extenderán sus áreas de prestación también a todo el país. Esto significará que en cada lugar habrá cuatro empresas en condiciones de poder prestar servicio, lo cual indudablemente dará lugar a una gran competencia efectiva. El plan mencionado estableció que se otorgarán durante este año, tres nuevas licencias para prestar el servicio de teléfonos públicos, también se otorgarán este año licencias para prestar servicio de telefonía rural. A partir de noviembre del año 2000 se otorgarán nuevas licencias de larga distancia.

Gobernar es comunicar, expresó el lic. Bossa como colofón de su disertación.

La doctora Graciela Mealla, especialista de la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA) e integrante del estudio jurídico Mealla y Asociados, se refirió a "Los servicios de Telecomunicaciones en el MERCOSUR" explicando en primer lugar su marco jurídico-institucional. En tal sentido se refirió Tratado de Asunción (1991), el Protocolo de Ouro Preto (1994), el Protocolo de Montevideo (1997) y las Normas de los Órganos del MERCOSUR.

El Tratado de Asunción –explicó– significó la constitución del mercado común, con la implicancia de libre circulación de bienes y servicios, establecimiento de política comercial común, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y el compromiso de armonizar las legislaciones. que no tiene una estructura formal en sentido jurídico. Este Tratado, dijo la doctora Mealla, estableció un período de transición con el fin de llevar a cabo un plan de liberalización comercial (rebajas arancelarias) , coordinar políticas macroeconómicas en forma gradual y convergente,

política comercial común, y adoptar acuerdos sectoriales. Durante la transición, la estructura orgánica se conformó a través de un “Consejo Mercado Común” (CMC), un “Grupo Mercado Común” (GMC) y una “Secretaría Administrativa” (SAM). Se acordó que las decisiones deberían tomarse por consenso y con la presencia de todos los estados partes.

En 1994, comentó la disertante, el Protocolo de Ouro Preto estableció el funcionamiento de la Unión Aduanera y la Construcción del Mercado Común. La Estructura Institucional del MERCOSUR quedó conformada por el CMC, el GMC y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) como órganos de decisión. Como órgano consultivo se creó un Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y un Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).

Dentro del GMC se formaron subgrupos de trabajo relativos a los diversos temas económicos y de servicios: comunicaciones, energía, transporte e infraestructura, medio ambiente, agricultura, industria, etc. El Subgrupo No.1 es el referido a comunicaciones y dentro de él hay cuatro comisiones temáticas correspondientes a: radiocomunicaciones, servicios públicos de telecomunicaciones, radiodifusión y asuntos postales.

Por último, Mealla se refirió al SGT1 comentando que el enfoque de sus actividades esta dirigido hacia la creación del mercado común, el concepto integral de servicio de telecomunicaciones, la convergencia y la participación del sector privado. Los temas sujetos a tratamiento son múltiples y abarcan todo el espectro de las telecomunicaciones.

## **Desarrollo del Panel Estado y Mercado de las Telecomunicaciones.**

Se realizaron las siguientes preguntas:

A Bossa.:Cuál va a ser el destino de las cooperativas telefónicas después del proceso en marcha de liberalización de las telecomunicaciones?. Van a quedar sumidas en empresas mayores, van a desaparecer, o se tiene prevista alguna forma de garantizar su subsistencia para cumplir con la ley de cooperativas, que ordena al Estado promoverlas y garantizar su existencia?.

1.Para Bossa.: Despues del año 2000 se podrá otorgar licencia para la prestación de telefonía básica fija en las provincias, en zonas localizadas?.

2.Para Paolo Lopes.: La liberalización en Europa (por ej Alemania) es para las llamadas locales o también abarca otros servicios por ejemplo los de larga distancia.

3.Para todo el panel.: La sensación general que quedó de las exposiciones es que la regulación y los controles y la eficiencia y la competitividad están buscadas desde el lado de la oferta. La demanda parece estar siempre en segundo término. Pareciera ser como que las políticas, definiciones, etc. pasan mas por el lado de la oferta. Los usuarios, la comunidad, parecen ser un elemento complementario de las normativas regulatorias o las disposiciones. Si bien vemos mas servicios, me refiero al país, observamos

que a la gente se le pregunta si los servicios son mejores, pero no se le pregunta si sabe cuales eran los costos antes y ahora.

4. Para Bossa: Que participación tienen las provincias argentinas en la definición de políticas y pautas?. No debe olvidarse que tenemos un régimen federal y es lo correcto contemplar la participación de los estados de la federación en la definición de políticas. Se solicita al señor Frisby una respuesta sobre la experiencia del funcionamiento en EEUU.

5. Para Bossa: Cuáles son las empresas que tienen redes propias, a las que se refiere el decreto 264?.

7. Para Graciela Mealla :Si podría hablar sobre la constitución del ALCA

### *Respuestas.*

**Basil Crozier (Canadá):** Se refiere a la inclusión de la demanda, explicando que en Canadá el enfoque fue facilitar el desarrollo del mercado y lo hicimos –dice- haciendo que el público tomara conciencia de lo que ocurría comprometiendo a todo el país en un debate nacional. Se realizó a través de una Comisión de Consejeros. Hubo una gran participación. Se consideró todo en conjunto, seguridad, salud, etc. y de allí nació la estrategia desarrollada por el Gobierno. Se definió una estrategia impulsada por el usuario y se dejó la inversión privada en infraestructuras para el sector privado.

**Klaus Bodemer (Alemania):** Tenemos en Alemania una liberalización total, pero en la realidad la Deutsche Telecom mantiene un monopolio de hecho en las llamadas locales.



Ello se debe a que tiene una infraestructura muy desarrollada lo que hace que sus competidores demanden acceder a ella para dar sus servicios, pero deben pagar para ello. Una de las grandes luchas entre la DT y la Agencia Reguladora, es garantizar que la DT baje los precios para las llamadas locales.

En cuanto a la demanda, opina Bodemer, que una gran duda es saber como se comportara ante la gran oferta que se manifiesta en estos días. Se quedará solo con su teléfono fijo, a lo sumo aceptará el celular, o incorporará todo lo demás?. Cual escenario se dará, se pregunta Bodemer. Es una gran duda.

En lo que hace al acceso a los servicios de telecomunicaciones, reflexiona sobre que ello no garantiza necesariamente democratización, pues ello tiene mucho que ver con el contenido de lo que se envía por las redes.

**Pedro Gutiérrez (Chile):** Expresa que la demanda es un problema de gestión empresarial. En el sector de las telecomunicaciones, tan regulado en el pasado, en la medida que se libera, debería comportarse como un mercado normal en el que las empresas gestionan la demanda para que sus negocios progresen. No debe dirigirse desde ningún organismo centralizado para condicionar la oferta.

**Paolo Lopes (Comisión Europea):** Está de acuerdo con la respuesta anterior. Dice que el papel de los reguladores debe estar dirigido a satisfacer el servicio universal y compensar desequilibrios de poder de las operadoras.

**Graciela Mealla (Argentina):** Se están llevando a cabo negociaciones para fundar el ALCA. Hay un subgrupo de servicios y dentro de él uno de telecomunicaciones. Argentina participa activamente, es uno de los pocos.

Explica que existe un acta de intención firmada entre la Unión Europea y Mercosur, para llegar a una integración de los bloques, habrá que intercambiar información entre la DGXIII de la UE y el SubGrupo N1 de telecomunicaciones del Mercosur, para abordar temas en forma conjunta, entre ellos los que son atinentes a la Sociedad de la Información.

**Mauricio Bossa (Argentina):** En cuanto al tema de las redes propias (pregunta 6) explica que los dos nuevos grupos (decreto 264) que se conformarán, tienen que privilegiar en su integración una cabeza que son las empresas de telefonía móvil y empresas con redes propias, que hayan invertido previamente para tener redes de telecomunicaciones en funcionamiento.

Respecto al destino de las cooperativas telefónicas, explica, el decreto 264 les da la posibilidad de negociar su participación en los dos nuevos grupos. Tengo la impresión, dice Bossa, que para sobrevivir, como todas las empresas pequeñas, van a tener que hacer alianzas con las mas grandes, cosa que es común en esta época de globalización.

En cuanto a nuevas licencias para telefonía local (pregunta 2) dice que "tal vez" se otorguen luego del 2000.

Sobre la cuestión de la demanda (pregunta 4), hay dos enfoques: uno es ver la demanda como un componente económico, otro es la demanda como sinónimo de bien público, de

interés general y de bien común. Como bien económico, coindió con sus colegas de Chile y de la UE, es decir las empresas son las que gestionan la demanda para mejorar sus propios negocios, es un problema de mercado. Desde el punto de vista del interés general, considera, el Gobierno la ha estimulado en la Argentina, y cita como ejemplo el caso del calling party pays (CPP). Muestra un caso en que el Gobierno creó demanda disminuyendo mucho el precio para el cliente celular, lo que hizo que muchas que antes no podían acceder al servicio celular, a pesar que les era muy útil tenerlo (plomeros, inmobiliarias, etc) pueden ahora hacerlo.

Finalmente, agregó, desde el punto de vista de la demanda como bien común, el Gobierno debe preservar una función de control mientras dure la etapa dirigista de la desregulación, lo cual se va a ir atenuando a medida que se incremente la competencia.

*En lo que hace al Federalismo en materia de telecomunicaciones, Bossa consideró que:*

*“Es un tema muy interesante, le propongo al CFI que realice un Seminario solo para esto”* (sic). Agregó que es un tema complejo y se permitió advertir riesgos al tratarlo.

Tengan presente lo siguiente, comentó: que exista o no ingerencia estadual en las telecomunicaciones no depende de una cuestión de volición política –no es voluntarismo– sino que depende de una cuestión fáctica, que clase de diseño de redes han hecho las empresas estatales que brindaban servicio antes de la desregulación. Así por ejemplo, tenemos que en el caso de Brasil, hay empresas estaduais que prestan servicios que son propiedad del Estado, ergo el Gobierno Federal Brasileño, tiene que hablar con esos Estados porque son dueños de las redes locales. En EEUU, cree Bossa, la situación es

similar aunque las redes siempre estuvieron en manos privadas. Pero así como podría tener una ventaja, cual es la consulta permanente con los órganos estatales de gobierno, tiene otra desventaja que es la dificultad de unificar políticas de numeración, tarifarias, etc. Es complicado generar políticas globales, puede tenderse a la dispersión de normas, etc.

En el caso de Argentina, al haber constituido ENTEL una red nacional, opina Bossa, de facto se crea una potestad nacional sobre ella, debido a que las telecomunicaciones son indivisibles en tantos sistemas. Finalmente, remarca, hay un gran punto que conversé muchas veces con la FCC, que es el que se refiere al espectro radioeléctrico que no reconoce fronteras.

Por lo tanto, concluye Bossa, el Federalismo en las telecomunicaciones, si bien reconozco que puede ser tema de un amplio y profundo debate, está predeterminado por cuestiones tecnológicas y de mercado preexistentes a la voluntad de determinado gobernante.

**Russell Frisby (Estados Unidos):** Si se consideran las experiencias de mercados competitivos, se va a encontrar que los servicios y la tecnología se han desarrollado de manera tan compleja y sofisticada que es difícil regularlos.

Con respecto a la experiencia en EEUU en lo que respecta a la inclusión de los Estados, Frisby comenta que tienen un rol muy importantísimo en el establecimiento de las tasas y las tarifas.

los estados provinciales con el Estado Central, la evolución del Federalismo en Argentina y la aplicación de conceptos básicos para la administración de las comunicaciones desde el punto de vista jurisdiccional. A continuación se brinda una apretada síntesis de los principales conceptos vertidos por los nombrados.

**Doctor Pedro J. Frías:** “El Federalismo nació en EEUU para poder instalar el poder en un espacio mucho más amplio que el habitual en Europa. Nosotros también teníamos espacio y llegado el momento cumplimos la paradoja de que los unitarios desalojaron a los federales, y fueron ellos los organizadores del país federal...”. Ese fue el inicio de la disertación, que luego reseñó la evolución de los distintos conceptos federales en nuestro país y brindó un marco conceptual de gran riqueza para poder analizar posteriormente el tema específico de las telecomunicaciones.

Al principio, explicó Frías, se constituyó un Federalismo Dual, donde cada poder local se acontón en su propia competencia y lo ejerció aisladamente. El resultado fue que esos poderes locales fueron quedando excluidos frente al poder central, debido a que era éste el que podía innovar, coordinar. Este tipo de federalismo cerrado, empezó luego a modificarse, a través de los Tratados Interprovinciales, o sea, a través de actividad interjurisdiccional, apareciendo el llamado Federalismo Cooperativo o Concertado (como lo denominó Frías).

“Pienso que la nacionalización del petróleo nació de la falta de conciencia que una unidad de política podía instrumentarse por acuerdos...”. Este es un ejemplo que brindó el doctor

Frías en su exposición, que remarca con toda claridad el concepto de entonces acerca que, la única forma de obtener la unidad política que necesitaban los hidrocarburos, era por nacionalización, no se pensaba en instrumentarla a través de acuerdos.

En la nueva etapa del Federalismo Concertado, se fue despertando poco a poco la conciencia local para reivindicar algunas facultades perdidas. Comienza entonces un proceso positivo de reivindicaciones, con altibajos, que va a culminar en la reforma constitucional de 1994.

El expositor remarcó el proceso que llevó a la reforma de 1994, como un proceso de concertación. Comentó que fue el ciclo constituyente provincial más prolongado de la historia (1987-1994), que hace reformas profundas por energía autonómica. Era la primera vez —dice Frías— que un había un ciclo constituyente antes de una reforma nacional, porque normalmente las reformas provinciales venían después de una reforma nacional. Es un ciclo de búsqueda de consenso para la reforma fundamental, luego se produjeron en un segundo ciclo, la reforma de cinco constituciones provinciales, sin que necesariamente se imitara la nacional.

Esta energía autonómica, explicó Frías, dio sus resultados, porque en la Convención Constituyente de 1994 recibieron satisfacción muchos anhelos provinciales. Se abren nuevos escenarios con los recursos naturales, etc.

Se refiere Frías a un tercer ciclo constituyente, iniciado el año pasado en Santiago del Estero. Según el expositor, quedaron en la superficie todas las patologías de la escena pública instalada en Argentina, con alguna excepción.

Refiriéndose específicamente al tema de la *regionalización*, el doctor Frías comenta que es uno de los problemas actuales. En su criterio, la Presidencia de la Nación ha tratado de ocupar, en esta materia, un lugar que no le corresponde y que está reservado a las provincias. Son las provincias las que deben organizar las regiones. La Patagonia está literalmente organizada, con la Pampa incluida. Es una región bastante atípica “porque solo es unida por el viento”, no tiene polos nodales, ni infraestructura básica, no tiene capital regional, pero tiene instituciones incluso su parlamento. El NOA es otra región que también tiene profunda raigambre cultural, que espera cambios profundos con el corredor bioceánico, con la minería.

El Nuevo Cuyo tiene todas sus instituciones, menos parlamento. Córdoba tiene prevista la firma de un tratado interprovincial con Santa Fe (idea generada por el expositor).

Otro tema de interés al seminario, es el de la *descentralización*, el doctor Frías se refirió a él como el fenómeno político de desarrollo más importante de todo Occidente. A título de ejemplo, comentó que el sector público de las autonomías en España, se ha duplicado en tan solo siete años. Se pregunta el expositor, por qué la descentralización?. Y responde: “Porque el gasto es más útil a nivel local; porque el Poder Central se dio cuenta que conservaba muchas facultades que no podía usar, que no le eran útiles...”.

***Se está produciendo una municipalización de la vida pública argentina.***

Para el doctor Frías, reimplantar el mercado es una tarea que solo pueden aguantar gobiernos de altísimo consenso. En algunas provincias argentinas, ampliar el mercado con

empresarios de riesgo y con ahorro interno, es una tarea que produce un desgaste tal que solo gobiernos de gran consenso –que no los hay- lo pueden aguantar.

Hay provincias que han hecho, en parte o mucho, la reforma del Estado, a veces por incentivos mas que por convicción. Hay otras provincias que no lo han querido hacer, como Córdoba, y hay otras que sencillamente no lo pueden hacer.

Por último el doctor Frías dijo, “Mi palabra final para poner un optimismo sin ilusiones en este comportamiento general argentino, que es el que he preferido definir mas que las instituciones, que son bien conocidas por Uds. Si caen las ilusiones quedan en pie los deberes, tenemos que cumplirlos.

**Doctor Jorge Sarmiento García:** “He escuchado entre quienes me precedieron en el uso de la palabra expresiones como “liberalización”, “privatización”, “desregulación”, “servicio público”, “telecomunicación como elemento de democracia”, etc, por eso decidí traer a este Seminario un poco de teoría del Estado” comentó al principio de su exposición.

Explicó que el “*bien público*” es el objetivo final del Estado, y que uno de los principios fundamentales que debe aplicar es el *principio de subsidiaridad*. Hay que respetar la autonomía de los individuos y de las asociaciones menores, solo ayudar cuando sea conveniente y necesario, suplir solo en esas circunstancias.

Se refirió a los *cometidos del Estado* para alcanzar el bien común. Algunos son del tipo *existencial*, es decir son fines que el Estado debe necesariamente perseguir porque de lo contrario correría riesgo su existencia, por ejemplo *la autoorganización* (la DGI integra un



fin existencial por ejemplo). El mantenimiento de la *paz* es otro cometido existencial del Estado y la *regulación de los derechos* lo es también, es lo que vulgarmente se llama *poder de policía*.

Pero no basta, reflexionó Sarmiento, con dictar reglas, es menester actividades complementarias (citó la policía para ejemplificar), es necesario determinados *hechos* para poder aplicarlas (que la policía tenga armas, en el ejemplo). Algunas cuestiones no pueden ser reguladas por el Estado justamente porque se detiene ante obstáculos de *hecho*. Sobre el particular, se refirió Sarmiento a lo comentado por el doctor Rada respecto a que *hay aspectos de las telecomunicaciones que no se pueden regular. Y es verdad, afirmó, en la medida que aparecieran esos obstáculos de hecho*.

En alusión al modelo norteamericano de servicios públicos, el doctor Sarmiento García dijo que en los Estados Unidos toda la actividad económica es privada y existen dos grandes regulaciones para la misma: ley de defensa de la competencia y ley antimonopolios. Pero, aclaró, hay ciertas industrias que por el interés público comprometido, tienen una regulación mas intensa. Son los "*public utilities*" (servicios públicos). Según algunos autores, como el doctor Héctor Mairal, en nuestro país tenemos ese modelo, es decir en regulación mas intensa por cuestión de interés público.

Citó Sarmiento García otro cometido existencial del Estado *refiriéndose a la resolución de conflictos*.

Pero al lado de estos cometidos existenciales del Estado, siguió explicando el expositor, están los denominados *cometidos de bienestar y progreso social*. Dentro de estos, que no

son existenciales, puesto que un Estado puede subsistir sin escuelas u hospitales, están comprendidas las actividades de fomento. Construcción de ferrocarriles, de caminos, de infraestructuras, y también los servicios públicos y los servicios sociales.

La industria privada regulada, (public utility o, como suele denominarse, actividad privada de interés público) y los servicios públicos son básicamente industriales o comerciales, agua, telecomunicaciones, energía eléctrica, etc. En cambio el servicio social no es industrial ni comercial. Tiende a un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente los que se encuentran en condiciones mas desfavorables (un hospital público, una escuela pública, son ejemplos).

En el servicio público, continuó Sarmiento García, la prestación es de carácter material, en el servicio social, es variada. *En el servicio público, el Estado es el titular de la actividad,* es una especie de expropiación, un particular lo va a poder prestar solo si el Estado se lo concede. Al ser industrial o comercial, el servicio público admite una financiación en base a precios o tasas. En el servicio público hay usuarios o clientes, en el servicio social hay beneficiarios.

En nuestro país puede brindarse el Servicio Público de titularidad estatal, o como Public Utility (o sea privado de interés público, con mas regulación como en EEUU).

El tema, explica el disertante, es un problema de cuantificación de la regulación y –agrega– que el gran principio es éste: *“donde basta con la regulación no hay que ir a la concesión y donde basta con la concesión o la licencia no hay que ir al Estado titular y gestor de los servicios públicos”*.

El doctor Sarmiento García enunció los grandes principios constitucionales en materia de servicios públicos, que los siguientes:

- 1. Corresponde a la competencia provincial lo relativo a los servicios públicos, ya que está incluido en las facultades reservadas por las provincias, salvo lo que ha sido materia de delegación (servicios públicos de competencia nacional aludidos por el artículo 42 de la Constitución Nacional). Los Municipios u otras entidades descentralizadas, pueden regular servicios, otorgar concesiones, etc, si han sido habilitados por la Constitución o la Legislatura Provincial.*
- 2. El argumento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sosteniendo que el servicio interprovincial y local forman un complejo inescindible que justifica la competencia provincial, ha quedado desvirtuado ante la posibilidad concretada de otorgarse, (por ejemplo en materia de energía eléctrica, a empresas o unidades de negocios distintas) el transporte interprovincial y la distribución local. Incluso puede existir transporte de energía provincial.*
- 3. En tal estructura de distribución de cometidos, las competencias son separables y debe respetarse el principio de reserva provincial.*
- 4. Los servicios de comercialización y distribución local son en consecuencia de competencia provincial. También los de transporte provincial, en su caso.*
- 5. Tal competencia alcanza a la organización administrativa y jurídica, incluídas la atribución de autorización o delegación para prestar el servicio, la regulación de la*

*relación con los delegados o autorizados y la de estos con los usuarios, dentro de los límites del territorio provincial.*

*6. Es atribución del Congreso de la Nación, o del organismo al que éste delege (entes reguladores), regular en estas materias las cuestiones que hacen al comercio interprovincial e internacional y por su naturaleza no pueden dividirse, o a políticas generales y por ende al bien común nacional o de toda la Nación, con obligación de las provincias de ajustarse a las respectivas pautas.*

*7. Los principios del Art. 42 de la Constitución Nacional tienen vigencia en todo el territorio de la República, entes reguladores, derecho de los consumidores, etc. ergo deben ser aplicados por las provincias en los casos de sus competencias.*

Por último, respecto a las regiones, el doctor Sarmiento García reflexionó que estamos *encaminándonos hacia la regionalización*. Mas aún, dejó su convicción que es la única forma en que sobreviremos en el mundo, léase MERCOSUR --agregó--.

Creo también, dijo el expositor, que va a subsistir el Federalismo Argentino con la regionalización "ad-intra", dado que --pronosticó-- la regulación del comercio interregional, o sea entre las regiones, deberá continuar en manos de la Nación, en tanto que el comercio intrarregional (las regiones las deben crear las propias provincias) será facultad delegada por las provincias integrantes de la región, a ella, a fin de lograr la descentralización económica.

**Doctor Tomás Hutchinson.** Comenzó comentando que asistimos a la ruptura de un modelo simple donde una sola empresa gestionaba una única red (la ex ENTel).

En el nuevo modelo, acotó, surgen una pluralidad de redes, que pueden ser de índole bastante diferenciada, circunstancia que requerirá regulación. El Estado, dentro del nuevo modelo de pluralidad de redes, debe asegurar que todos los ciudadanos tengan servicios de telecomunicaciones, al menos los mas comunes. Debe mantener siempre el control para asegurarse que las telecomunicaciones funcionen, el país no podría sobrevivir sin telecomunicaciones.

Para el doctor Hutchinson el *elemento central básico de los sistemas de telecomunicaciones es la red*. Es lo que determina que es y que hace un sistema de telecomunicaciones. La red requiere *infraestructura y compatibilización de esa infraestructura con los instrumentos de ordenamiento territorial*.

La infraestructura requiere la existencia de derechos específicos tales como el derecho de uso de frecuencias, de paso sobre el dominio público, de expropiación o de imposición de servidumbres sobre bienes privados, todo lo cual requiere autorización administrativa (concesión, permiso, habilitación, etc). La compatibilización de esa infraestructura con los instrumentos de ordenamiento territorial puede llegar a afectar singularmente algunos "nodos" (telepuertos por ejemplo) de comunicación.

"La aplicación del concepto clásico de servicio público a todas las telecomunicaciones no me parece apropiado" dijo el doctor Hutchinson. Las componentes de ellas que constituyen servicios transaccionales y personalizados (video interactivo, telecompras) no pueden

considerarse de esa forma. "Creo que hay que abandonar el viejo concepto de servicio público", insistió el disertante. Mas que concebir al servicio público como el conjunto completo de una actividad (en este caso telecomunicaciones), deberían configurarse como que dentro del todo de la actividad existen ciertas componentes, abiertas a la competencia, sin perjuicio de aislar en ellas una serie de obligaciones o cargas de servicio público, perfectamente delimitadas, exigibles a los titulares.

Una red puede ser, por su alcance, local, interjurisdiccional o internacional. La división del poder público se corresponde también aproximadamente con esa división, lo que nos lleva a preguntarnos --reflexionó Hutchinson- si cada uno de los tipos de redes ha de situarse bajo el control de los poderes locales o nacionales. Sigue el expositor su reflexión concluyendo que todos los poderes mencionados deben participar del control, que son controles distintos. Ampliando sus conceptos, explica Hutchinson, que los poderes locales disponen de la facultad de ordenar su territorio (conceder licencias para operar en él), ubicar las infraestructuras, ocupar dominio público local, etc. Con lo cual pueden influir sobre las infraestructuras de telecomunicaciones, pero no pueden entrar a determinar en que condiciones económicas (monopolio, oligopolio, competencia) se instalarán y operarán en sus territorios. ***La competencia para la definición de los parámetros económicos, técnicos o comerciales de las telecomunicaciones, incumbe al Estado.***

La distribución de competencias administrativas en materia de telecomunicaciones es un tema conflictivo, agregó, aunque cabe adelantar que el centralismo es patente desde antaño. Ni la Constitución de 1853, ni la última reforma de 1994, hablan expresamente de las

telecomunicaciones, lo que comprensible el siglo pasado se torna imperdonable en la reforma del 94. Todo lo relacionado a la distribución de competencias entre el Estado Nacional y las Provincias tiene tres órdenes: *la regulación; la aplicación administrativa y la aplicación judicial*. Pueden ser atribuidas con exclusividad a la Nación o a las Provincias o distribuidas entre aquella y éstas, continuó el doctor Hutchinson.

Siguiendo estos razonamientos, de gran interés para el Seminario, el disertante comentó que, creía que este tema puede plantearse en un triple orden de consideración. *En primer lugar*, las fórmulas de distribución de competencia es necesario integrarlas –recordó– teniendo presente que, desde un primer momento, figuró entre los poderes de la Nación el de proveer lo conducente a la propiedad del país y al adelanto del bienestar de las provincias (Art.67 inciso 16, hoy 75 inciso 18), así como arreglar el Correo y establecer las postas (Art.67 inciso 12, hoy 75 inciso 14). *En segundo lugar*, el nuestro en este aspecto, es un conjunto normativo complejo, en el que a la postre siempre se consideró que los poderes provinciales no podían tener el ejercicio razonable de los poderes delegados de la Nación. *De todos modos, los títulos competenciales posibles que concluyen para la reordenación de una determinada realidad, no acostumbra a ser ni únicos ni homogéneos, sino que la distribución de competencias debe basarse en criterio objetivos.*

En el caso, por tratarse de una materia cuya trascendencia rebasa el interés local, en cuyo caso el Gobierno Nacional puede ejercer sus facultades de acuerdo al Art.67 inciso 16, supuesto que las normas locales deban ceder cuando su aplicación entorpezca, frustré o impida, los poderes de aquel (palabras de la Corte, aclaró el expositor).

Explicó el doctor Hutchinson, que el sistema de reparto de nuestra Norma Fundamental, funciona con la característica, como regla general, de la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las Provincias, debiendo esto interpretarse en el sentido que sus autoridades se desenvuelvan armoniosamente y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse. Continúa refiriéndose a la "*cláusula de supremacía*", según la cual *las normas dictadas por la autoridad federal en ejercicio de poderes conferidos por las constituciones en forma explícita o implícita, desplazan a toda norma provincial en dicho ámbito de competencia.*

Antes de la Reforma del 94, pudo pensarse –dice el expositor– que la Constitución establecía un régimen de reparto horizontal de competencias. Básicamente atribución de competencias a la Nación en algunas materias, y a las Provincias en otras. Ahora, luego de la revolución del medio ambiente, se puede hablar de un reparto vertical.

### **Desarrollo del Panel Telecomunicaciones y Federalismo.**



Se integraron al panel, además de los tres juristas que expusieron en este bloque, la doctora Taiana, el ingeniero Blanquard

(a todos los panelistas): Creo que el tema de la jurisdicción en telecomunicaciones es oscuro y hoy solo podremos acercar reflexiones. En tal sentido quisiera que nos dijeran si las telecomunicaciones son o no regulables local o nacionalmente, o en forma federal.

1.(a todos los panelistas): No llego a entender las diferencias entre la postura que tiene acá tradicionalmente la Corte Suprema, con la situación que se da en EEUU país en el que, teniendo una jurisprudencia similar a la nuestra respecto a la cláusula comercial, sin embargo sus Estados tienen facultades e ingerencias efectivas desde hace muchos años, al punto que fijan tarifas localmente.

2.(a todo los panelistas): Aunque definamos que las telecomunicaciones son un servicio público regulado nacionalmente, como puede llegar a cumplirse con el imperativo constitucional de que las provincias participen efectivamente en los órganos de control de ese servicio?.

3.(a todos los panelistas): Como se armoniza la tesis federalista con la declaración de los instrumentos suscriptos por el país con la UIT, acerca que el espectro radioeléctrico no pertenece a ningún Estado, sino que es bien común de la Humanidad?.

Respuestas:

**Doctor Hutchinson:** Respecto a la pregunta 2, en nuestro país, la guerra entre el norte y el sur, la ganó el sur, la ganó el puerto de Buenos Aires. Por eso es distinto que en EEUU. En cuanto a como participan las provincias (pregunta 3), considera que, sin duda alguna, la participación que tienen ahora las provincias no es la deseable. *Quizá la participación deba ser por regiones.* En lo relativo a la competencia, comenta que depende de las circunstancias. Alude a dos fallos que cita, uno dice: "Si bien la legislación en materia de telecomunicaciones corresponde a la Nación, todo lo que hace al dominio originario de los recursos naturales pertenece a las provincias" (juzgado civil y comercial N°3 de Corrientes, del 30/11/95). El otro dice: "Corresponde al Art. 124, es atribución exclusiva de las provincias legislar sobre los recursos naturales, y como entre los mismos se encuentra el espacio aéreo, medio natural de impulsos y ondas sonoras, limitado al territorio provincial, es competencia local". (pertenece al mismo juzgado antes nombrado). Lo mismo dijo la Cámara Federal de San Martín en el caso Telefónica contra Municipalidad de Luján.

Lo que creo, amplió Hutchinson, es que hay que distinguir bien lo que es dominio con lo que es jurisdicción. Lo que enseñó el doctor Frías, alude, viene muy bien para este punto, cuando dice: "El dominio es el derecho real por virtud del cual una cosa se halla sometida a la voluntad de una persona; la jurisdicción es la suma de las facultades divisibles en las diversas materias de Gobierno".

**Doctor Sarmiento García:** (pregunta 3) La Constitución, en su Art.42, habla de la necesaria participación de consumidores y usuarios de las provincias, en los entes reguladores. Al respecto, hay varias posturas, una indica que los usuarios y provincias tienen que tener participación en los organismos de dirección y de decisión; esto ha sido objetado porque si se pretende mantener independencia e imparcialidad, debería darse intervención también al prestador del servicio.

Una segunda tesitura es la que dice que la participación implica ser parte y se es parte dando intervención a los usuarios y a las provincias en los procedimientos, especialmente, en las audiencias públicas.

Una tercera tesitura se refiere a que “sin perjuicio de esta participación de usuarios, consumidores, asociaciones, inclusive de provincias, en los procedimientos y en las audiencias públicas, deberían todos ellos tener participación pero en un organismo de asesoramiento dependiente del Ente. Es decir, una participación meramente consultiva. Hutchinson vuelca su posición personal, diciendo que las provincias deberían tener una necesaria participación en los organismos de decisión de los entes reguladores.

En lo que respecta a la pregunta 4, indica Hutchinson que tampoco él encontró solución.

4.

**Ingeniero Blanquart** El caso de Uruguay ha sido

una solución creativa al eterno problema que siempre se ha utilizado para justificar las privatizaciones: el problema de conseguir inversión.

Se habló de monopolio, liberalización, apertura. Invitó Blanquard a reflexionar sobre estas palabras, porque –dijo- se las suele utilizar de cualquier forma y a veces basadas en información errónea.

Una cosa que considero ha salido como resultado de este Seminario es que el desarrollo económico ha quedado en vías de solución a través de la aplicación de mecanismos de liberalización. El problema que queda –agregó- es el problema del desarrollo social, porque si bien en un sistema que comanda el Estado es natural encargarse de este aspecto, en una sociedad liberalizada si no existe un mecanismo de servicio universal para las telecomunicaciones, puede haber serios problemas para que haya un desarrollo del país.

Se refiere por último el ingeniero Blanquart a lo obsoleto del debate en torno acerca de las telecomunicaciones locales, provinciales, regionales. Opinó que está fuera de lugar analizar sobre cual debe ser la regulación, pues la tecnología está empujando sistemas que no se preocupan de fronteras. Las redes de satélites no geo estacionarios son un palpable ejemplo de ello, pues a través de esas redes, con un pequeño celular, pueden realizarse comunicaciones entre dos personas ubicadas en cualquier parte del planeta.

4. **Doctora Taiana:** Se apoya en el pensamiento del doctor Frías, en cuanto a que el federalismo nació como una idea frente a la realidad del espacio grande (en EEUU y también en la Argentina). Precisamente porque ese es el origen del Federalismo, nos vemos ahora en la necesidad de redefinirlo, afirmó. *Porqué?. Porque una de las consecuencias que trajeron las nuevas tecnologías es el colapso del espacio, que es esencial en todo lo que estamos tratando de hacer.*

Creo que las provincias van a encontrar un nuevo lugar desde donde hablar, porque una de las cosas de las que no se habló aún, son las Intranet's, si bien se habló de INTERNET. Son redes que se constituyen para relacionar a "los actores de la innovación", y el contenido que es desarrollado por estos actores, se refiere a aplicaciones de distinta naturaleza. Son redes físicas, pero fundamentalmente de conocimiento, que involucran laboratorios, universidades, industrias, municipalidades, colegios, bibliotecas, etc.

Estas Intranet's serán un natural crecimiento de las regiones. Ejemplifica la doctora Taiana diciendo que cuando una provincia quiera establecer una especialidad médica, o en agriculturas, o lo que sea, y desea coordinarlo con su provincia vecina, podrá hacerlo a través de estas redes de conocimiento. Y quedarán todas esas comunicaciones en el espacio interregional. Las Intranet's van a redefinir el espacio sobre el cual se tiene que negociar la transmisión de la información.

Agrega la expositora que, muchos de los términos en los cuales se construyen las Intranet's y los espacios interdisciplinarios de las redes de conocimiento, son de cooperación mas que de competición. Comenta que en Canadá, ha surgido una especie de cultura de la

cooperación entre compañías que hasta hace unos años tenían una posición de competir, es algo peculiar y hace mucho a la innovación. Es un tema de la cultura del mercado que está apareciendo fuertemente y que el Gobierno tiene que promover. La creación de centros de excelencia es muy productivo, pues es ahí donde pueden aplicarse los avances en las telecomunicaciones y en la computación a los beneficios de tipo social y de salud. Es allí donde creo, dice la licenciada Taiana, se va a dar el mayor crecimiento y ya no será una cuestión de telecomunicaciones como tal, será una nueva industria donde las telecomunicaciones y la computación se hacen un solo producto.

“El poder se crea en la abundancia y no en la escasez”, menciona la licenciada Taiana, y agrega que este concepto innovador produce distorsiones en las mediciones de la economía tradicional, porque se acostumbra medir la escasez, mientras las nuevas tecnologías están creando un tipo de poder que se multiplica en la abundancia mas que desaparece en la escasez.

**Doctor Sarmiento García:** Estamos tratando de instaurar en este país nuestro una auténtica democracia que yo la concibo –enfátiza el expositor- como una forma de Estado en la cual el poder político se ejerce con participación. Pero para que haya participación y auténtica democracia, no basta con que haya elecciones, sino que esa auténtica participación tiene que ser responsable, libre y eficaz. Y creo- agrega- que en la libertad y en la responsabilidad, las telecomunicaciones juegan un rol fundamental. Es un instrumento que, si bien no hace a la esencia, constituye una técnica para asegurar la vigencia de la libertad,

el Federalismo. Digo que no hace a la esencia porque Francia es un país unitario, y sin embargo tiene una auténtica libertad.

Refiriéndose a la globalización, el doctor Sarmiento García reflexionó que en un ambiente globalizado hay que pensar en nuevas formas de regulación de las cosas. *La última reforma de la Constitución del 94, dijo, nos está dando instrumentos para que las provincias sean realmente protagonistas en este tema de las telecomunicaciones.* Al margen de lo que yo diga –agregó Sarmiento García- sobre la necesaria participación de las provincias en los entes reguladores, hago especial hincapié en las regiones. En opinión del disertante, la regionalización puede ser un instrumento muy importante para las telecomunicaciones. No debe olvidarse, acotó, de algo muy importante y es que actualmente las provincias pueden celebrar convenios transnacionales. La provincia de Mendoza, por ejemplo, puede celebrar un tratado con otro Estado extranjero, dentro de las condiciones que fija la Constitución. Esto es muy importante, pero debe pensarse también en las entidades subestatales. El Art.123 de la Constitución Nacional dice mas o menos que los municipios de las provincias serán autónomos, pero que son las provincias a las que pertenece las que van a determinar la extensión de esas autonomías, a nivel económico, político, financiero, etc. Entonces, podría pensarse que es algo inservible pues las provincias dominarán siempre por sobre los municipios, que estarán siempre atados a ellas. Pero eso no ocurrirá si se aplica el principio de la subsidiaridad. No haga la Provincia lo que puede hacer el Municipio, así como no haga la Nación lo que puede hacer la Provincia.

Por último, acota el doctor Sarmiento García, quiero referirme a los denominados acuerdos transfronterizos que son muy conocidos en EEUU, Canadá y Europa Occidental. Porque un Municipio no va a poder solucionar un problema de telefonía básica con otro Municipio vecino que esté del otro lado del límite internacional?. Los acuerdos transfronterizos no están siquiera regulados por el derecho internacional, pero sin embargo creo que pueden ser útiles para todas estas nuevas regulaciones.

#### **COMENTARIOS :**

Sin ánimo de agotar el exámen, ni mucho menos , de la rica experiencia que el evento significó , donde se expusieron ideas sugerentes , innovadoras y hasta polémicas sobre las Telecomunicaciones , puntualizamos , como comentario , algunas conclusiones a las que se podría arribar :



1) La regionalización está reservada a las Provincias .Son ellas sus artífices (FRIAS y SARMIENTO GARCIA ) , de donde la inferencia lógica es que también debe hallarse a su cargo el desarrollo de sus infraestructuras. Sin olvidar la concertación con el poder central , éstas tiene la obligación y del derecho de participar directamente en el desarrollo económico y cultural de las regiones en las que estén incluidas, porque el solo hecho de la conformación regional demuestra características comunes, posibilidad de sinergias que deben ser aprovechadas.

2) Fue planteada una necesidad de redefinición del federalismo actual (TAIANA). Habiendo nacido el concepto federal de la realidad de los grandes espacios ,se ve confrontado con una realidad distinta dado que las nuevas tecnologías , entre otras cosas , colapsaron el espacio . La redefinición mentada ya no lo sería desde el punto de vista jurídico sino sociológico. Las nuevas redes INTRANET 's permitirían alcanzar a las provincias nuevos y distintos espacios de diálogo. Las redes satelitales hicieron obsoleta la distinción entre telecomunicaciones locales , provinciales y nacionales por lo que la discusión sobre el objeto regulatorio también se transforma ( BLANQUART )

Advertimos ,sin embargo , que la redefinición propuesta no es tan sencilla ya que soslaya la discusión sobre el poder.Poder local y poder nacional .Es casi como sostener la existencia

de una globalización interna sin notar que se propende así a una centralización del poder. Cuando se sostiene una regulación compartida, en cambio, lo que se persigue es una más adecuada distribución de poder para alcanzar una más adecuada distribución de riqueza. Si bien es cierto que las distancias desaparecen, también lo es que la democracia se afianza cuando el poder se distribuye.

3) El principio de **subsidiariedad** : “no haga la provincia lo que puede hacer el municipio así como no haga la Nación lo que puede hacer la Provincia “ ( SARMIENTO GARCIA ), se une al de **descentralización** como medio efectivo de reparto de poder.

El federalismo de concertación, en definitiva basado en esos principios, se ve recogido en el art. 42 de la Constitución Nacional donde se dispone que el poder regulatorio debe ser ejercido en cooperación con las Provincias interesadas ( SARMIENTO GARCIA ).

4) Liberalizar los servicios no significa desregular. El modelo norteamericano de las “public utilities “ es fuertemente regulador. Para asegurar una sana competencia es indispensable contar con reglas claras que aseguren la equidad mediante una regulación precisa. ( RUSSELL FRISBY ).

Las redes de telecomunicaciones pueden ser, por su alcance, locales, interprovinciales o internacionales. Están quienes sostienen que, si bien tanto el poder nacional como el local participan de su control, trátase de controles distintos ( HUTCHINSON ): las provincias solo detentan poderes parciales que les permiten ordenar sus territorios, ubicar las

infraestructuras, ocupar dominio público local, etc., pero no pueden determinar en qué condiciones económicas o comerciales (monopolio, oligopolio o competencia), operarán dichas infraestructuras ; esas facultades quedan reservadas al Estado Nacional. Para SARMIENTO GARCIA es competencia de las Provincias la organización administrativa y jurídica de la prestación de servicios públicos intrarregionales o intraprovinciales. Queda claro el contraste de opiniones ,lo que señala la necesidad de realizar un estudio más profundo que contemplara la reforma constitucional y un análisis comparado con la legislación de EEUU.

5) Las telecomunicaciones son un instrumento neutro , tanto pueden ser utilizadas para el bien como para el mal. Pueden afianzar la democracia o , por el contrario , ser el medio más idóneo para fortalecer los regímenes totalitarios. Concepto éste que manejado por la mayor parte de los expositores asoció automáticamente la infraestructura de las telecomunicaciones con el contenido. El fenómeno de la convergencia ha ampliado sobremanera el ámbito de los contenidos , el que ya supera la clásica esfera de la radiodifusión y se extiende casi sin límites y en forma interactiva ( ejem. INTERNET )

6 ) Se enfatizó que el problema que queda por resolver es el del desarrollo social ( BLANQUART ) . Se aludió expresamente a la necesidad de fijar mecanismos para implementar el **servicio universal** en aquellos países que liberalizaron sus servicios de

telecomunicaciones .El mercado por sí mismo no tiende a satisfacer aquellas necesidades no redituables ( zonas alejadas , personas de bajos recursos, hospitales públicos ,etc. ).

Al respecto merece señalarse que en estos momentos desde la Secretaría de Comunicaciones se están realizando una serie de consultas sobre el **servicio universal** las que , significativamente , sólo van dirigidas hacia la empresas del sector sin haberse previsto – hasta ahora – la consulta a las Provincias , directas interesadas y afectadas.

BUENOS AIRES, Junio de 1998.



**SILVIA CARMEN FLORES**  
ABOGADA  
To 17 Fo #11 C.S.J.N.