

NÚMERO 173

JUDITH MARISCAL, EUGENIO RIVERA

**Organización industrial y competencia en las
telecomunicaciones en América Latina:
estrategias empresariales**

NOVIEMBRE 2005



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La industria de la telecomunicaciones en América Latina ha sufrido importantes transformaciones a largo de la última década. A inicios de la década pasada se implementaron reformas pro-mercado que privatizaron y liberalizaron el sector en la mayoría de los países de la región. Actualmente nos enfrentamos al hecho, no esperado, de que han desaparecido de la industria gran parte de las empresas que entraron durante el inicio del periodo post-reformas. En efecto, no parecía previsible en esa época, por ejemplo, que las grandes empresas estadounidenses abandonaran el mercado latinoamericano. Sin embargo, hoy en día, dos empresas, Telefónica de España y Telmex-América Móvil aparecen como los dos únicos grandes jugadores en el mercado de las telecomunicaciones en la región.

Este documento busca contribuir a explicar estas transformaciones y a identificar las tendencias que el sector puede mostrar en el futuro cercano. Analiza la evolución del sector en América Latina a partir de las reformas implementadas comparando las estrategias empresariales, el desempeño y la estructura de mercado en el que operan las dos grandes empresas. A partir de este análisis, este documento identifica la aparición de una nueva etapa en el desarrollo del sector en la región. En esta etapa, más allá de la consolidación de las dos grandes empresas, se presenta el liderazgo de la telefonía móvil, una creciente importancia de Internet de banda ancha, una re-organización interna de las empresas frente a la convergencia tecnológica y la presión hacia cierta homogeneización de los marcos regulatorios en la región.

Abstract

The Latin American telecommunications industry has undergone a major transformation throughout the last decade. During the early 90s, a number of pro-market reforms were undertaken, that led to the privatization and liberalization of the sector in most countries within the region. Presently, we are faced with the unexpected fact that most companies which entered the market during the initial post-reform period have disappeared from the industry. Indeed, it seemed unlikely at the time that, for example, the large American companies would abandon the Latin American market. Today, two companies, Telefónica de España and Telmex-América Móvil appear as the only two large players in the telecommunications market of the region.

This document seeks to contribute to the explanation of these transformations and identify the tendencies that can be expected in the industry for the near future. It analyzes the evolution of the sector in Latin America after the reforms and compares the entrepreneurial strategies, the

development and structure of the market in which the two large firms operate. Based on this analysis, this document identifies the beginning of a new stage in the development of the sector in the region. In this stage, beyond the consolidation of the two large companies, we find the leadership of mobile telephony, the growing importance of broadband Internet, an internal reorganization of the companies as they face technological convergence and the pressure for a certain homogenization of the region's regulatory frameworks.

Introducción

Dos empresas, Telefónica España y Grupo Carso Global Telecom (dueño de Telmex y América Móvil) dominan el mercado de telecomunicaciones en América Latina. Hace quince años pocos habrían imaginado esta situación. El dominio global de las empresas de telecomunicaciones de los Estados Unidos hacía posible presumir que aprovecharían los procesos de privatización y de liberalización de la industria para alcanzar la supremacía en la región. No obstante, con la adquisición por parte de Telefónica España de las operaciones de la empresa Bellsouth en 1994, la venta de Lusacell por parte de Verizon y Vodafone y la adquisición por parte de Telmex de la ATTLA y de Embratel, la presencia estadounidense en el sector prácticamente desapareció.

El objeto del presente trabajo es contribuir a explicar esta evolución e identificar las principales tendencias previsibles en la industria en los próximos años, comparando la estrategia, desempeño y estructura de mercado en el que operan las dos grandes empresas mencionadas y revisando la influencia de los marcos regulatorios y de política sobre las variables de estructura y desempeño empresarial.

Con este objetivo, en la siguiente sección se desarrolla el lente analítico que orienta el estudio. Para ello se describen las características generales de las telecomunicaciones modernas y las tendencias de su organización industrial. Sobre esa base se caracterizan las formas como han interactuado el desarrollo tecnológico, los marcos regulatorios y las estrategias empresariales que han determinado la evolución y el desempeño de la industria en la región.

En la segunda sección se analiza la evolución histórica de la industria analizando el impacto de la privatización y la regulación de las telecomunicaciones en estructura su y en ese contexto el despliegue de las estrategias empresariales de las dos principales firmas. Un aspecto esencial del proceso, es que en España y México la liberalización y privatización de las empresas nacionales de telecomunicaciones condujo a la creación de campeones nacionales, mientras que los otros países, en particular Argentina, Chile y Brasil descartaron el objetivo de tener una empresa nacional de telecomunicaciones de gran tamaño. En la tercera sección se retoma el análisis de la organización industrial, pero ahora desde la perspectiva del desarrollo de la competencia en los principales segmentos de la industria y en la cuarta se presentan las distintas estrategias empresariales llevadas a cabo por los grupos que conforman América Móvil-Telmex y Telefónica en la región. El texto concluye en la quinta sección identificando las principales tendencias que podría mostrar la industria en el futuro próximo profundizando en las variaciones que empiezan a experimentar las estrategias empresariales.

1. Las telecomunicaciones modernas: una perspectiva de organización industrial

Las telecomunicaciones modernas constituyen un resultado de la convergencia entre la revolución digital y las comunicaciones.¹ Dicha convergencia ha afectado profundamente las redes y servicios de telecomunicaciones. En el pasado, coexistían redes especializadas que prestaban los servicios de telefonía o de televisión. La digitalización de las redes ha hecho posible que todas ellas puedan transportar la voz, los datos y las imágenes abriendo paso a una amplia variedad de nuevos y sofisticados servicios.

Al mismo tiempo, la telefonía se ha diversificado. Junto a la telefonía fija, que relacionaba las comunicaciones con localizaciones específicas, aparece la telefonía móvil. Se trata de una nueva tecnología, de naturaleza inalámbrica que vincula las comunicaciones a personas específicas caracterizadas por una movilidad constante. El transporte de voz, único objeto de las telecomunicaciones tradicionales, se ve acompañado del transporte de datos y de imágenes. El trabajo a distancia, la cooperación en línea están modificando la estructuración espacial de los procesos de trabajo.

La aparición de Internet, su masificación y abaratamiento, revoluciona los procesos de trabajo en casi todas las industrias. El rápido desarrollo del Internet móvil acentúa aún más este proceso. La prestación en línea de servicios de la más variada naturaleza está transformando las industrias y, lo que es más importante, las fronteras entre ellas. Las amenazas competitivas no provienen, hoy por hoy, sólo de empresas de los mismos sectores industriales tradicionales sino de firmas ubicada en ramas aparentemente muy lejanas.

El trabajador móvil, en permanente contacto con la empresa, transforma sustancialmente la prestación de los servicios. Las empresas de telecomunicaciones modernas usan intensivamente las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. Se constituyen en los principales clientes de las empresas tecnológicas más modernas. Al mismo tiempo, operan crecientemente como estructuradores globales de soluciones en materia de tecnologías de información y comunicaciones para los más diversos sectores industriales.

¹ Como señala la UIT: "Todo esto se ha producido desde que la evolución gradual de la tecnología de las telecomunicaciones ha cedido el paso a una verdadera revolución, originada por la digitalización y mediante la cual todo tipo de información se transmite, almacena y procesa en forma numérica. Este avance tecnológico trae consecuencias de gran alcance. Considerando que un flujo binario puede transportar indiferentemente información relativa a voz, imágenes, datos y texto y tomando en cuenta los grandes avances de la computación y del procesamiento de la información, las consecuencias obvias han sido la integración de los servicios y la multimedialidad. En las redes tradicionales, las funciones 'inteligentes' se concentraban en el soporte lógico de las centrales de conmutación, elaborado por cada fabricante. Cada servicio se apoyaba en una red propia y funcionalmente distinta. Sucesivamente, la digitalización ha permitido separar las funciones propias de la red, es decir, el transporte de las funciones de control del servicio, y gradualmente ha habido migración de este control hacia plataformas informáticas que asignan los recursos de la red a los diferentes servicios de forma optimizada, actuando como puntos de control de servicios" (UIT, 2000).

La actividad económica moderna e internacionalizada es cada vez más intensiva en telecomunicaciones nacionales pero también internacionales. Las empresas transnacionales requieren operadores que puedan prestar el conjunto de los servicios y en todos los lugares donde operan. Ello ha contribuido a que desplieguen internacionalmente sus servicios.

La propia naturaleza global de los servicios de telecomunicaciones determina la vocación internacional de dichas empresas. Las propias amenazas a la subsistencia de operadores nacionales de países relativamente débiles constituyeron un impulso fundamental para su internacionalización.

Sin embargo, además de constituir un eje tecnológico altamente dinámico - en torno al cual se ordenan las empresas proveedoras de diversos tipos de equipo y por lo tanto tienen un contacto privilegiado con los núcleos principales de innovación tecnológica- operan en contextos altamente politizados, tanto por su alta visión al alcanzar sus servicios a los grupos mayoritarios de la población, como por ser observados por las autoridades políticas, regulatorias y de competencia.

Al operar en mercados regulados, los resultados dependen en gran medida de la capacidad de influencia sobre el gobierno y el regulador en particular.² Una particularidad adicional, asociada con lo anterior, es que establecen relaciones continuas y de largo plazo con los usuarios. La masificación del uso de las telecomunicaciones ha traído consigo un incremento inédito de la cartera de clientes de los grandes operadores de telecomunicaciones. En conjunto, Telefónica y Telmex-América Móvil superan con creces los 100 millones de usuarios en sus zonas de operación. Al mismo tiempo, los aparatos telefónicos se constituyen cada vez más en terminales inteligentes capaces de realizar todas las operaciones propias de los equipos computacionales. De esta forma, con relativa facilidad pueden ofrecer servicios de atención a clientes, así como de monederos electrónicos que abren las puertas para su operación como empresas financieras.

El proceso de convergencia de redes y servicios y la estructuración de las nuevas telecomunicaciones constituyen el marco dentro del cual ha evolucionado la industria de telecomunicaciones en América Latina. Desde fines de la década de los ochenta y principios los noventa, los diversos países iniciaron procesos de liberalización y privatización de las telecomunicaciones. Empresas europeas y estadounidense vieron con interés la posibilidad de adquirir estas empresas. Lo que empezó como incursiones singulares en países que abrían oportunidades de negocio, se ha transformado en una política global de posicionamiento en Latinoamérica.

La primera etapa de este posicionamiento se inicia con los procesos de liberalización y privatización en Argentina, Chile y México. En este contexto, diversas empresas internacionales realizan incursiones buscando oportunidades

² Una alta capacidad de relacionamiento con las autoridades puede generar grandes beneficios como deja en evidencia Sulfas (Mendes de Paula, 2003: 21).

particulares de negocio. En esta primera fase es posible identificar dos estrategias diferentes:

- 1) Desarrollada por empresas que concentran su atención en un segmento de las telecomunicaciones, en particular telefonía móvil o fibra óptica, en la perspectiva de brindar servicios de transmisión de datos para las grandes empresas. Se trata de firmas cuya base competitiva principal radica en que las operaciones están sustentadas en las tecnologías más dinámicas y modernas de la época. Por tratarse de servicios que se denominaron genéricamente de valor agregado, escaparon en general a la regulación pública y parecían tener un perfil bajo para interactuar intensivamente con las autoridades políticas y de regulación.³
- 2) Desarrollada por empresas principalmente europeas. Apunta a adquirir la empresa fija pública de telecomunicaciones. Su objetivo fue la adquisición de un operador verticalmente integrado. Se trata de empresas inicialmente públicas (Telefónica España, France Telecom, Telecom Italia), con conocimiento y disposición a operar en estrecha colaboración con las autoridades políticas y reguladoras de los diferentes países. Las nuevas filiales operan monopólicamente en telefonía fija y a menudo tienen el monopolio en LD.

Dos apuestas diferentes están a la base de ambas estrategias. La primera, donde Bellsouth es el ejemplo paradigmático, identifica como activo principal el operar sobre la base de una tecnología de punta. La segunda, busca explotar la infraestructura existente, una base relativamente grande de clientes, la concesión de la última milla y el objetivo compartido con la autoridad política de expansión de la red fija. Mientras las empresas europeas se constituyen en los principales protagonistas de esta estrategia, en México surge un operador nativo que desarrolla una estrategia similar dentro del país.

Esta primera fase se prolongó hasta el final de los períodos de exclusividad en México, Perú y Argentina y el inicio de las privatizaciones en Brasil. Luego de la privatización, la etapa se caracteriza por el esfuerzo por parte de Telefónica y Telmex de modernizar las redes, expandir la cobertura de los servicios y el aprovechamiento de las ventajas que genera el control de la última milla, los contratos de exclusividad en telefonía fija y de larga distancia para consolidar la posición dominante en cada uno de los países indicados. En el período, las empresas comienzan a valorar las operaciones móviles todavía concebidas como un negocio de segunda línea.

³ En el caso de Bellsouth, se trata de una estrategia temprana. En Argentina, por ejemplo, ingresa dos años antes de la privatización del incumbente en telefonía fija. Ya en 1988 había obtenido una franquicia exclusiva a través de la empresa MOVICOM la que operó en forma monopólica en la llamada Área Múltiple de Buenos Aires (AMBA) hasta 1993.

Un aspecto esencial del proceso, es que en España y México la liberalización y privatización de las empresas nacionales de telecomunicaciones condujo a la creación de campeones nacionales, mientras que los otros países, en particular Argentina, Chile y Brasil descartaron el objetivo de tener una empresa nacional de telecomunicaciones de gran tamaño.

La segunda etapa se caracteriza por el creciente reconocimiento de que la competencia en América Latina tiene un carácter regional y por la consolidación de Telefónica y Telmex-América Móvil como los dos operadores dominantes en la región.⁴ La participación exitosa en los procesos de privatización en Brasil se transforma en una condición básica para el éxito futuro.⁵ Esto queda en evidencia por el hecho de que la organización nacional de las empresas pierde importancia, estructurándose los negocios a partir de los principales servicios prestados. Esta organización persigue una mejor valoración de los operadores por segmentos de negocios, busca mejorar las condiciones de competencia frente a los operadores especializados y escapar de las restricciones que los marcos regulatorios imponen a las empresas incumbentes. Es la época en que Telefónica España crea Telefónica Móviles y una organización única para las operaciones fijas. También Telcel-América Móvil se independiza de Telmex por razones regulatorias en México. Esta reestructuración se explica también por el convencimiento de que de esa manera se podía enfrentar mejor la privatización brasileña.⁶ Durante esta etapa, se inicia el proceso de privatización en Centroamérica. Telefónica intenta participar en la licitación de INTEL en Panamá pero no es aceptada, pues el gobierno español posee todavía una participación mayoritaria en la empresa. Inicia operaciones móviles en El Salvador y Guatemala y adquiere todas las operaciones de Bellsouth en América Latina. En esta etapa, Telmex-Telcel-América Móvil inicia su incursión hacia América Latina adquiriendo TELGUA, el incumbente guatemalteco y varias operaciones en América del Sur.

Lentamente, comienza una tercera etapa. El proceso de privatización de empresas públicas y licitación de licencias de telefonía móvil en lo

⁴ El concepto "operadores dominantes" se utiliza de una manera genérica, quiere denotar participaciones relevantes en los distintos mercados de telecomunicaciones en América Latina. Dicha participación podría constituir "poder de mercado" definido como la habilidad de una empresa de subir los precios por arriba de los costos marginales (Motta, 2004: 115). El concepto, puede remitir también al de "posición dominante" que ha sido definido por la Corte Europea de Justicia como que "remite a una posición de fuerza de la que disfruta una empresa, que la capacita para prevenir la competencia efectiva que se mantiene en un determinado mercado relevante, con base en el poder para comportarse, en gran medida, independientemente, de sus competidores, sus clientes y sus consumidores" (Citado por Motta, 2004: 34). Naturalmente, al profundizar el análisis, será necesario incorporar una otros conceptos como son los de mercado relevante (tanto desde el punto de vista del producto como de los bienes que resultan incluidos como de las áreas geográficas), los de barreras de entrada, los costos de cambio y la naturaleza regulada o no del mercado en cuestión.

⁵ Algunos autores han denominado la participación de las empresas dominantes en AL en el proceso de privatización de Brasil como la "Joya de la Corona." Ver Rozas, 2005.

⁶ Cabe recordar que previo al proceso privatizador, la autoridad decide dividir el país en 3 zonas de telefonía fija, en las que debían operar en un inicio dos empresas, la incumbente privatizada y las llamadas empresas espejo, prohibiéndose tener ambas empresas en una de las zonas. De forma aparte, se licitan 4 licencias de telefonía móvil, estructurada en 9 zonas diferentes. Finalmente, se licita por separado la empresa de LD.

fundamental, finiquitado. La lucha por el multifacético mercado de telecomunicaciones en América Latina tiene lugar vía adquisiciones de operadores privados y mediante la disputa por participaciones crecientes en los distintos mercados. La dimensión regional de la competencia predomina definitivamente. Las operaciones en los distintos países se estructuran sobre la base de estrategias definidas globalmente. Para las dos empresas dominantes a nivel regional no es posible carecer de operaciones en país alguno. En tal sentido, desarrollan iniciativas para penetrar aún en países donde el oponente predomina. Es así como Telmex-América Móvil ingresa en el mercado argentino, chileno y brasileño. Por su parte, Telefónica fortalece las operaciones iniciadas en el 2002 en México. Si en la primera etapa las empresas controladoras de la telefonía fija tradicional, utilizando las ventajas de la última milla, lograron imponerse a los competidores localizados en telefonía móvil y LD, la situación en la tercera etapa se modifica. En efecto, la telefonía móvil, al superar sustancialmente el número de abonados al número de líneas fijas, ha debilitado las ventajas asociadas a la propiedad de la última milla. Incluso, la prestación de servicios de Internet de banda ancha en la cual, con el ADSL, la telefonía fija parecía renovarse y lograr una ventaja insuperable frente a la telefonía móvil, ahora está siendo alcanzada por la banda ancha de esta última.

Los precios, aunque superiores, se ubican sólo un 30 % por arriba. La combinación Internet móvil con Wi-Fi aparece con un gran potencial en ese campo. En tal sentido, es posible presumir que la lucha en los mercados donde las empresas ocupan el lugar de los incumbentes dominando en todos los servicios y, en otros, operando en segmentos específicos y sujetos a las difíciles condiciones que genera una regulación a menudo favorable al incumbente, va a ser más pareja. No obstante, las dos empresas dominantes buscan complementar sus actividades móviles y de LD con operaciones fijas. Es así como TELMEX-AMÉRICA MÓVIL está buscando adquirir una empresa de telefonía fija en Brasil y Telefónica busca lo mismo en México. Sobre este tema volveremos en la sección quinta.

2. El impacto de la privatización y la regulación de las telecomunicaciones en la estructuración de la industria

2.1. Liberalización y privatización para potenciar un operador nacional global de Telecomunicaciones. Los casos de España y México.

El caso de España y Telefónica

El partido socialista que ganó las elecciones nacionales en 1984, a pesar de su disposición a dejar atrás sus principios ideológicos marxistas y de reconocer la

importancia del mercado, estaba convencido de que el Estado tenía que jugar un importante rol modernizador. En el momento que al interior del Mercado Común Europeo comenzó el debate en torno a la posibilidad de abrir el mercado de telecomunicaciones a la competencia, el nuevo gobierno español se planteó el objetivo de construir una industria de telecomunicaciones que pudiera apoyar la modernización del país y simultáneamente crear las condiciones para que Telefónica enfrentara la competencia de sus poderosos vecinos. Constituirse ella misma en un importante jugador en el futuro mercado europeo liberalizado de las telecomunicaciones.

Mientras que la política europea tenía el objetivo de alcanzar a las firmas más desarrolladas de Estados Unidos y Japón, España estaba confrontada con un reto adicional. Las telecomunicaciones españolas eran de las más atrasadas de Europa, y era por lo tanto, previsible que Telefónica sería absorbida por algunos de los operadores europeos de mayor tamaño o, en el mejor de los casos, podría jugar sólo un rol subordinado en el contexto de las telecomunicaciones europeas.

En 1987 se promulgó la ley 31/1987 sobre telecomunicaciones con el objetivo de abrir gradualmente el sector a la competencia. En telefonía básica se otorgó a Telefónica una concesión exclusiva hasta 1996. En ese año, se otorgó una segunda concesión a Retevisión, la red de televisión pública. En mayo del 1998 se otorgó una tercera concesión al Grupo Lince. El servicio de larga distancia fue también otorgado en forma exclusiva a Telefónica. Sólo los servicios de valor agregado se entregaron bajo una modalidad competitiva (GRETEL, 1999: 64). La nueva Ley no preveía la posibilidad de privatizar la empresa y su intención era que durante el período de exclusividad, la firma se transformaría en una empresa competitiva respecto de sus adversarios europeos.

El objetivo de construir un campeón nacional fue reiterado como objetivo específico en el documento aprobado en el gabinete el 7 de octubre de 1994.⁷ Dicho documento, titulado “Líneas estratégicas de la política de telecomunicaciones para el período de transición,” afirmaba la necesidad de “reforzar los operadores nacionales para enfrentar la competencia de operadores de otros países” y proponía “favorecer el desarrollo tecnológico e industrial del sector nacional de telecomunicaciones.” En términos prácticos, esta decisión se tradujo en tres políticas básicas: *i*) un marco regulatorio favorable para la empresa pública; *ii*) una política tarifaria generosa; *iii*) una política de “dinero barato” conjuntamente con la decisión de no distribuir dividendos (Bel y Trillas, 2005).

Las instituciones regulatorias y de promoción de competencia se caracterizaron por su debilidad. No fue sino hasta 1997 que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), regulador del sector, empezó a

⁷ El concepto de “campeón nacional” se refiere a crear una empresa nacional líder que logre competir exitosamente en los mercados internacionales.

operar. Durante la primera mitad de los noventas, la política de precios estuvo orientada a financiar la modernización de la compañía y a re-balancear los altos precios de la telefonía de larga distancia con los bajos precios de la telefonía local. Las metas de modernización establecidas por el gobierno a Telefónica no fueron difíciles de cumplir. La digitalización de la red se alcanzó lentamente y la densidad telefónica creció paulatinamente.

El Partido Socialista fue derrotado en las elecciones generales de 1996 por el Partido Popular, una organización de derecha. El nuevo gobierno introdujo significativos cambios en las políticas de gobierno en general y en las dirigidas al sector de telecomunicaciones en particular. El cambio de políticas fue resultado en primer lugar de las nuevas directivas de la Unión Europea que llevaron a la apertura del sector de telecomunicaciones en enero de 1998. En este contexto, en diciembre de 1997 se aprobó una nueva ley cuyo principal objetivo era inducir la competencia entre los operadores mediante la abolición de los derechos exclusivos. No obstante, el cambio de política más importante que introdujo el nuevo gobierno fue la decisión de privatizar Telefónica, reteniendo sin embargo el gobierno la llamada “acción de oro” que le entregaba un poder de veto en decisiones trascendentales hasta el 2007 y la posibilidad de participar en la nominación del director general de la compañía.⁸

Es importante enfatizar que el nuevo gobierno, como fue el caso de la mayoría de sus contrapartes europeas, apoyó la persistencia de una empresa totalmente integrada horizontal y verticalmente, más allá del proceso de apertura del sector a la competencia. Sin embargo, el escenario comenzó a cambiar significativamente, no sólo como resultado de la liberalización del mercado sino también por la intervención de la Autoridad Europea de Competencia y la creación de la CMT ya mencionada. La misión de la CMT era “asegurar la existencia de una competencia efectiva en las telecomunicaciones y en el mercado de servicios telemáticos e interactivos y audiovisuales, para el beneficio de los ciudadanos y asegurar la formación adecuada de los precios y actuar como un árbitro en cualquier conflicto que surja en el sector.” Sin embargo, la Secretaría General de Comunicaciones, localizada en el Ministerio del Desarrollo que había sido tradicionalmente responsable de la regulación de las telecomunicaciones, continuó manteniendo un papel principal en el nuevo sistema regulatorio (OECD, 2000a, b) y, en opinión de la OECD esto planteó preocupaciones por la falta de claridad en la distribución de las responsabilidades reguladoras (OECD, 2000a, b). Al mismo tiempo, la política de precios continuó manteniendo mayores precios comparado con la mayoría de los países vecinos.⁹

El caso de México y TELMEX–TELCEL

⁸ (Yañez, 2000).

⁹ (Bel and Trillas, 2005).

La reforma de las telecomunicaciones en México fue parte de una reforma mayor que buscaba transitar hacia una liberalización de la economía, desde una fuerte intervención gubernamental hacia un papel público reducido. Desde mediados de los ochenta, la política económica se alineó estrechamente con el llamado consenso de Washington. Lo que había sido una reacción forzada a la reducción de los fondos foráneos se transformó en una estrategia económica intencionada, determinada por la disciplina fiscal y el objetivo de integrar la economía mexicana a los flujos de comercio e inversión mundiales. En efecto, hacia 1986 la reestructuración económica se radicalizó, México entró en el GATT e implementó una reducción unilateral de las barreras comerciales. El cambio implicó una transformación de las relaciones con el sector privado; los segmentos del empresariado que ganaron en importancia fueron los exportadores y los grupos financieros quienes potencialmente se podrían beneficiar de la apertura comercial. La reforma económica en sí misma se constituyó en el medio para la construcción de una nueva coalición social y política y el mecanismo básico de recuperación económica. Esta evolución y las tensiones que generó, constituyen el contexto en que la reforma de las telecomunicaciones tiene lugar.

La privatización de TELMEX, una de las empresas públicas más grandes y rentables del país, fue la política clave de la estrategia gubernamental para resolver estas tensiones. TELMEX fue privatizada como una firma verticalmente integrada. Esta opción fue una de las posibilidades que enfrentaron los formuladores de política. En efecto, la empresa pudo haber sido vendida como un conjunto de monopolios regionales o desestructurada en sus servicios locales, de larga distancia, móviles y de valor agregado. La decisión de mantenerla integrada para su venta estuvo asociada, por una parte, al contexto político imperante y por otra, a la convicción por parte de actores centrales de crear un campeón nacional.

En términos del contexto político, la economía mexicana y su transición requerían el apoyo de grupos claves. El cambio hacia una economía abierta a la competencia internacional y a la propiedad privada dependía crucialmente del apoyo del sector privado. Dentro de este sector, las empresas grandes e internacionalizadas eran capaces de ajustarse a la competencia externa, adquirir las empresas públicas y así apoyar las iniciativas de reforma del gobierno. El grupo Carso, un conglomerado financiero mexicano, conjuntamente con el sindicato de telefonistas, constituyeron una base importante de la coalición que jugaría un rol crucial en la política mexicana de reforma a las telecomunicaciones. La privatización de una empresa verticalmente integrada satisfacía las demandas de los jugadores claves en el sistema, el sector privado interno y los sindicatos.

Alcanzar una privatización exitosa significaba superar todos los obstáculos económicos y políticos. La empresa fue fortalecida financieramente, para hacerla atractiva a los inversionistas. La partición de la empresa fue descartada

no únicamente porque una gran empresa tendría mayores posibilidades de competir con empresas extranjeras; además, su partición demoraría el proceso y disminuiría el precio de venta. En términos de los objetivos buscados, la privatización fue un gran éxito, se llevó a cabo en un tiempo bastante corto, ganó presencia y derrotó a las empresas estadounidenses que más tarde entrarían al mercado. Es difícil especular sobre lo que hubiera ocurrido si la empresa hubiese sido separada antes de su venta, quizá Telefónica de España hubiera incursionado antes a México y hubiese sido la única empresa dominante en la región. En ese sentido, el factor que marca la diferencia en los posibles escenarios es la efectividad del marco regulatorio que, como veremos, se desarrolló lentamente y fue poco eficaz.

Finalmente, la empresa fue vendida el 13 de diciembre de 1990, sólo un mes después del cierre de la licitación. El grupo comprador estaba constituido por el ya mencionado Grupo Carso y dos operadores telefónicos extranjeros, Southwestern Bell y France Cable et Radio (una subsidiaria de France Telecom). El consorcio superó las ofertas de otros 3 grupos, Acciones y Valores (una empresa de inversiones mexicana), GTE Corp. y Telefónica de España. El precio de compra por el 51% de las acciones con derecho a voto fue de US\$ 1700 millones. Cabe señalar como condición de privatización, que todos los grupos interesados fueran de mayoría mexicana.

Durante los 5 primeros años, luego de la privatización, el único regulador era la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En este periodo únicamente existía la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1934. El sector operó en el contexto regulatorio definido sólo por el título de concesión de TELMEX y un reglamento de telecomunicaciones. Esta situación fue corregida al aprobarse, en junio de 1995, la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT). La ley abrió todos los segmentos de mercado a la competencia. Para operar redes de telecomunicaciones públicas se exigió una concesión y el espectro radioeléctrico debía ser licitado. Los proveedores de servicios de valor agregado debían sólo registrarse. El espíritu de la LFT era pro-competencia y establecía un marco institucional aparentemente adecuado para una regulación efectiva. No obstante, algunos temas no fueron abordados, destacando entre ellos los requerimientos de acceso universal y un mandato claro y fuerte para la agencia reguladora.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) fue establecida por un Decreto Presidencial y comenzó a operar en julio de 1996. El presidente y los otros tres comisionados son designados por el Presidente de la República. La COFETEL tiene a su cargo la mayoría de las funciones reguladoras cotidianas. No obstante en temas cruciales -entre los que destacan la generación de normas, de los planes técnicos y la licitación del espectro radioeléctrico- su función se limita a emitir una opinión a la SCT quien es finalmente la que decide. La falta de una real autonomía y sus poderes limitados ha llevado a un proceso regulatorio lento e ineficaz. Más aún, la institución no dispone de

procedimientos flexibles ni tiene la autoridad suficiente para tomar acciones decisivas y oportunas. La implementación efectiva de la ley está sujeta a numerosas incertidumbres. De particular importancia es el uso generalizado del recurso de amparo, que permite la suspensión de la acción reguladora cuando los regulados consideran que la norma aplicada viola sus derechos constitucionales. En un contexto donde la justicia opera lentamente, estos recursos llegan a permanecer en trámite hasta por más de tres años, lo que naturalmente deriva en una regulación ineficaz.

Además de la COFETEL, la LFT preveía la participación de la Comisión Federal de Competencia (CFC), creada en 1993, en la supervisión del sector mediante la posibilidad de declarar que una firma tenía una posición dominante. Su principal papel era responder a demandas e investigar conductas anticompetitivas. En 1997, la CFC emitió una resolución que declaraba a TELMEX como una empresa con poder sustancial en cinco mercados, específicamente los servicios locales, la larga distancia nacional e internacional, la interconexión y la reventa de servicios de larga distancia. La empresa interpuso un recurso de amparo contra esta resolución, continuando el proceso aún sin resolverse.

El marco regulador establece estructuras diferentes de mercado en cada segmento de la industria. La entrada está permitida en paging, trunking, equipos de telecomunicaciones, redes y servicios de valor agregado. En el servicio local, aún cuando el título de concesión estipulaba libre entrada, las reglas no fueron emitidas sino hasta 1997 y las concesiones otorgadas en 1998. En 1987, cuando se inició el mercado móvil, el país fue dividido en nueve regiones, entregándose dos licencias en cada una. TELMEX, a través de su subsidiaria TELCEL, recibió una licencia en cada una de las regiones. La única restricción establecida fue dicha empresa no podía ser el único proveedor en ninguna de esas regiones. En materia de larga distancia nacional e internacional, se le concedió un período de exclusividad de 7 años. La SCT estableció un cargo de interconexión de US\$ 5.3 centavos por llamada para ser aplicada durante 1997 y 1998. Las nuevas operadoras de LD cuestionaron esta resolución mediante reclamos formales. Luego de un año de análisis, la recién establecida COFETEL sostuvo la tasa indicada pese a que según los diferentes estándares internacionales era significativamente alta.¹⁰

En enero de 1997, siete empresas entraron en el mercado de larga distancia, pudiendo los usuarios preseleccionar los operadores en 60 ciudades. Entre los concesionarios aparecieron grupos industriales y financieros mexicanos asociados con operadores de telecomunicaciones estadounidenses. Con la apertura del mercado, las empresas entrantes ganaron rápidamente participación en los mercados alcanzando un 50% del mismo. No obstante, un año después, Telmex había recuperado una parte sustancial del mercado

¹⁰ Un estudio sobre el sector mexicano desarrollado por el Banco Mundial sugirió una tarifa ponderada promedio de US\$ 1.9 centavos.

perdido alcanzando una participación equivalente al 80%. Algunos de los elementos que pueden explicar este resultado son una alta efectividad de la empresa mencionada así como las ventajas asociadas al incumbente.

2.2. Liberalización y privatización como renuncia a operadores nacionales: los casos de Argentina, Chile y Brasil

En contraposición a las dos experiencias anteriores, la privatización de las telecomunicaciones en Argentina y Chile no está orientada por el objetivo de crear un operador internacional de origen nacional. No obstante, aunque diferentes entre sí, ambos procesos se caracterizan por el desarrollo de una política de protección a la empresa privatizada. Esta política contribuye sustantivamente a la consolidación de Telefónica España, primero en los países indicados, y luego en la región.

La experiencia argentina

En el caso argentino, la enajenación de la empresa telefónica ENTEL por parte del primer gobierno de Carlos Menem fue una señal al sector privado para reafirmar el compromiso del nuevo presidente con las reformas. Llevar a cabo la privatización era importante para que el gobierno pudiese demostrar su capacidad de transformar la economía argentina reduciendo el papel del gobierno en la economía y la deuda pública. El momento respondió a la grave crisis financiera que afectaba al país y a un momento político excepcional. La Ley de Reforma del Estado de agosto de 1989 abrió la posibilidad de privatizar ENTEL vía decreto ejecutivo.

La empresa fue dividida en dos compañías, entregando a cada una de ellas licencias para proveer el servicio básico telefónico. Por decreto se crearon la Compañía del Norte y la Compañía del Sur asignándole licencias exclusivas por siete años, así como la opción de un período adicional de exclusividad de 3 años en la medida que pudieran cumplir objetivos de desempeño mayores. Los ganadores del proceso de licitación fueron Telefónica de España, que se adjudicó la compañía del Sur por un monto equivalente US \$ 2834 millones,¹¹ y un consorcio integrado por France Telecom y Telecom Italia que pagó US \$ 2408 millones¹² (Hill y Abdala, 1993). Los servicios de valor agregado y de telefonía móvil fueron abiertos inmediatamente a la competencia.

La definición antes de la privatización y la puesta en operación del régimen regulatorio constituyó la parte débil del proceso de privatización; de hecho el régimen no fue definido hasta bien avanzado el proceso de licitación teniendo

¹¹ Telefónica de España presentó también ofertas ganadoras para la compañía del Norte. No obstante, según las bases del concurso no se le pudo asignar dos licencias a una empresa.

¹² En un primer momento, la empresa fue adjudicada a Bell Atlantic pero diversos problemas impidieron que hicieran los pagos en los tiempos establecidos.

lugar además revisiones. Esta situación fue resultado de la decisión gubernamental de priorizar la privatización, por temor a que la oposición a la venta pudiera detener el proceso. El decreto del 22 de junio de 1990 definió las características de la agencia reguladora y del régimen. Según los autores citados, estas debilidades fueron costosas tanto en materia de precio de venta como por las tarifas demandadas por las empresas.

Las orientaciones básicas del modelo regulatorio eran las siguientes: *i)* los nuevos entrantes requerirían de una licencia como condición para construir instalaciones; al contrario de las concesiones exclusivas que sólo podían ser concedidas por el Poder Ejecutivo, las licencias en condiciones de competencia serían entregadas por la CNT; *ii)* las tarifas debían ser publicadas y estar disponibles; toda la información sobre costos y contable tenía que ser puesta a disposición de la CNT junto a la otra que la entidad pudiera razonablemente requerir; *iii)* existía obligación de interconexión debiendo además los operadores entregar acceso no discriminatorio a los proveedores de servicios de datos y otros servicios de valor agregado. Los términos de la interconexión debían ser negociados entre las partes, pudiendo la CNT intervenir en caso que no existiera acuerdo al definir precios y condiciones de servicio. Terminado el período de exclusividad, la interconexión debía estar abierta a todos los equipos técnicamente compatibles con niveles de precios y de servicio no discriminatorios.

En lo que respecta a la telefonía móvil, ya en 1988 se había concedido una franquicia exclusiva a la empresa MOVICOM controlada por Bellsouth que operó en forma monopólica en la llamada Área Múltiple de Buenos Aires (AMBA) hasta 1993.¹³ Del mismo modo, el consorcio Compañía de Teléfonos del Interior, formado por GTE Corp. y AT&T, operó en forma monopólica hasta 1996. En 1993, la empresa Miniphone, propiedad conjunta de Telefónica Argentina y de Telecom Argentina, adquirió una licencia para operar la segunda banda de frecuencia de telefonía celular en el AMBA. Posteriormente en 1996, el interior del país se dividió en una zona norte y una zona sur. Mientras que en la primera la empresa Telecom Personal de Telecom Argentina obtuvo dos licencias, en la segunda Telefónica Argentina compró dos a través de UNIFÓN fortaleciendo así la posición dominante en la industria de la que ya gozaban el monopolio que ejercían en telefonía local fija.

En noviembre de 1997, al terminar el período de exclusividad, el gobierno diseñó el Plan de liberalización de las comunicaciones prolongando la exclusividad por otros dos años. De manera gradual se inició la liberalización. En el año 1998 se definieron las condiciones a que se ajustaría la liberalización. Según ellas, se realizaría sobre la base del reconocimiento del derecho de los prestadores existentes debiéndose recompensar a quienes ya habían invertido en el país. En ese contexto, se estableció como condición previa para postular licencias de telefonía básica en 1999 el haber obtenido licencias para la

¹³ En lo que sigue nos basamos en CEPAL, 2001.

prestación de servicios de telecomunicaciones con anterioridad a 1998, lo que naturalmente cerraba las puertas a los nuevos entrantes.

Del mismo modo, se establecieron una serie de disposiciones que obligaban a los entrantes a construir una red propia y contar con coberturas mínimas, estableciendo altas tarifas de interconexión sin tomar medidas para introducir la portabilidad del número. De esa forma, las dos licencias de telefonía básica fueron asignadas a las dos empresas que originalmente habían dispuesto de licencias exclusivas en telefonía móvil. El cambio de gobierno en 1999, cuyo presidente ganó las elecciones sobre la base de una fuerte campaña contra la corrupción, llevó a un cuestionamiento de estas decisiones, lo que se tradujo en la emisión en agosto de 2000 de un nuevo decreto que permitió a cualquier operador entrar sin condiciones al mercado, redujo las tarifas de interconexión en un 53% (CEPAL, 2001). De particular interés fue la creación de las licencias generales de telecomunicaciones que permiten integrar servicios y mercados. Al momento de la apertura, 20 empresas habían obtenido licencias para operar en telefonía local y de larga distancia. No obstante, los resultados de la apertura no lograrían concretarse al caer el país en una grave crisis económica que terminaría con la convertibilidad y sumiría al país en una situación de colapso institucional del cual comenzaría a vislumbrarse una salida hasta la elección del Presidente Kirchner en el año 2003.

El caso de Chile

La privatización de la empresa chilena de telecomunicaciones tuvo un carácter claramente liberal. Durante el régimen militar, en los debates que precedieron al proceso de privatización, se contemplaron diversas posibilidades, entre las cuales destacaron las ideas de fusionar las empresas de telefonía fija y de larga distancia y privatizarlas como un monopolio global; la de separar el monopolio local nacional en monopolios regionales; y la de mantener la separación entre telefonía local y larga distancia. Finalmente, se optó por esta última. Durante el proceso de privatización, surgió la eventualidad de que ambas empresas fueran controladas por Telefónica de España. No obstante, en 1992, luego de adquirir del grupo australiano Bond el paquete accionario mayoritario de Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), Telefónica de España fue obligada, primero por la Comisión Preventiva Central y luego por la Comisión Resolutiva Antimonopolio, a enajenar el paquete accionario correspondiente al 20% del total que dicha empresa mantenía en ENTEL. Esta decisión, en lo que se refiere a la participación de la empresa local dominante en el segmento de larga distancia, fue parcialmente revertida al aprobarse en 1994 la reforma a la ley de telecomunicaciones que introducía el multiportador en dicho segmento, sin prohibir la participación en él de las concesionarias locales. No obstante, la decisión indicada marcaría el desarrollo futuro de las telecomunicaciones en el país al garantizar desde un principio la existencia de dos operadores relevantes en la industria.

El gran tema ausente en Chile, en contraposición con los casos de España y México, fue la de impulsar un operador nacional que se transformara en un operador global. Dos elementos principales explican esta situación. El primero, que en el momento de la privatización gobernaba aún el régimen militar (1989) caracterizado por su ideología ultra liberal. La visión predominante en el régimen era que cualquier intervención del Estado generaba ineficiencias y, en tal sentido, resultaba inconducente arriesgarse por un campeón nacional. Más aún, predominaba en la administración la idea de que la privatización de las empresas de telecomunicaciones a operadores internacionales aseguraría una rápida modernización de la industria contribuyendo así a fortalecer la competitividad del país y con ello las exportaciones que aparecían como el principal determinante del crecimiento. Como contrapartida, predominaba también en el régimen la perspectiva de que para asegurar la atracción del capital extranjero era condición *sine qua non* el asegurar tasas de rentabilidad con premios que reflejaran el riesgo país. Lo paradójico es sin duda que la empresa llega finalmente a manos de un operador público (Telefónica España) que aparece, en ese entonces, como una de las empresas de telecomunicaciones más atrasadas de Europa.

Un segundo punto de relevancia es sobre las razones que llevaron a que el nuevo régimen democrático no impulsara políticas similares a los casos español y mexicano. El tema resulta particularmente relevante, si se tiene presente que los partidos que integraban la coalición de gobierno habían tenido históricamente fuertes inclinaciones a favor del intervencionismo estatal y del desarrollo de empresas nacionales. Más aún, para los dos partidos vinculados al socialismo, el Partido Socialista y el Partido por la Democracia, el ejemplo del Partido Socialista Español aparecía como un modelo a seguir. No es un tema de fácil resolución. La coalición muy legitimada desde el punto de vista democrático, no lo estaba desde el punto de vista de su capacidad de gobierno, en particular en materias económicas. Al mismo tiempo, el régimen militar, si bien había conducido al país a difíciles crisis económicas, parecía haber encontrado el rumbo en el período 1986-1989. Más aún, recibía reconocimientos generalizados desde diversos lugares del mundo. No parecía, en consecuencia, recomendable introducir innovaciones en áreas que involucraban la inversión extranjera; más aun cuando existían problemas muy graves en otras áreas como eran la alta pobreza que afectaba a cerca del 40% del país.

No obstante, existe otra dimensión que debe ser tomada en consideración. Si bien algunas empresas públicas fueron adquiridas por empresarios extranjeros, otras lo fueron por inversionistas chilenos. Entre las adquisiciones por parte de inversionistas nacionales destacan las empresas eléctricas y el caso de ENTEL en Telecomunicaciones. ¿Por qué el nuevo gobierno no estuvo dispuesto a apoyar a los empresarios nacionales en un esfuerzo similar a los realizados por Telefónica España y Telmex? Dos elementos básicos explican esta situación. El nuevo gobierno fue siempre muy crítico respecto de eventuales

irregularidades en el proceso de privatización. Sólo una disposición legal, imposible de modificar, evitó que el nuevo congreso, dominado por los partidos de la coalición gobernante, no iniciara una investigación sobre dicho proceso de privatizaciones. Asociado a lo anterior, los compradores nacionales de las empresas privatizadas fueron acérrimos partidarios del régimen militar y formaban parte sustancial de los partidos políticos de derecha. En tal sentido, un apoyo abierto al “capital nacional” habría significado apoyar a los enemigos más fuertes del régimen democrático.¹⁴

Las dos primeras administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, pusieron un gran énfasis en el desarrollo de mercados competitivos. Las telecomunicaciones no fueron una excepción. Fue así como se introdujo la competencia en larga distancia, y se promovió el desarrollo competitivo de la telefonía móvil.

Después de un debate parlamentario y de que Chilquinta, empresa eléctrica, tomara el control de ENTEL, y transformara la empresa de larga distancia en un operador universal, se abrió la posibilidad a todos los operadores de ofrecer servicios en todos los segmentos de las telecomunicaciones. Con esto se aprobó la ley que autorizó la participación de las empresas de telefonía local en larga distancia por intermedio de una sociedad filial.¹⁵ Sobre esta base, CTC creó CTC-Mundo. La reforma de la ley de telecomunicaciones de 1994, en consecuencia, no sólo terminó con el monopolio de LD al introducir el multiportador sino que, además, determinó la arquitectura del sector.

El proceso tarifario local de 1998-1999 crearía las condiciones para un desarrollo plenamente competitivo en larga distancia al implementarse una metodología de fijación de cargos de acceso eficientes que efectivamente correspondía a los costos directos involucrados y al insistir la autoridad reguladora en no incluir estos cargos en el ajuste de autofinanciamiento, sino radicándolo exclusivamente en el cargo fijo y en el cargo variable.

La telefonía móvil comenzó su desarrollo en Chile a fines de la década de los ochenta. La asignación primero de dos licencias para la región metropolitana y otras dos para el resto del país en tecnología analógica permitió los primeros desarrollos en este campo. El crecimiento de la cobertura fue lento hasta que la autoridad abrió concurso público para asignar tres licencias nacionales de telefonía celular de segunda generación digital. Sobre esta base, y al tarifificar los cargos de acceso, la extensión de la aplicación del “calling party pays” y la detención por parte de la Fiscalía Nacional Económica

¹⁴ Cabe señalar que numerosas empresas chilenas empezaron a participar en los procesos de privatización que se llevaban a cabo en los otros países de la región. El caso más conocido es el de ENERSIS-ENDESA empresa chilena dominante en el sector eléctrico nacional que hasta 1997 llegó a montar una empresa regional de gran envergadura. Tanto es así, que en el año indicado fue comprada por el grupo ENDESA España transformándose la empresa chilena en la base principal de la expansión de la empresa española en América Latina.

¹⁵ Es interesante destacar que la nueva ley de telecomunicaciones de los Estados Unidos de 1996 ha otorgado esta facultad a las empresas de telefonía local pero sólo una vez que exista competencia a nivel local.

(FNE) de una operación denominada “calling party pays plus” y posteriormente la puesta en marcha de los sistemas de pre-pago, crearon las condiciones para un crecimiento explosivo de los suscriptores de telefonía móvil.

En suma, en el caso de Chile, la política de telecomunicaciones aparece como bastante exitosa. No obstante, pese a los esfuerzos, la dominación en telefonía fija no logra neutralizarse definitivamente lo que plantea continuos retos para la supervisión de la competencia en los otros segmentos.

La experiencia brasileña

El proceso de privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Brasil presenta importantes particularidades. Se inicia en un momento en que la estabilización económica se había consolidado y, si bien existían todavía fuertes requerimientos fiscales, ellos no eran tan urgentes como para condicionar una venta apresurada. Más aún, en el período anterior a la privatización (1994-1997) las inversiones de TELEBRAS bordearon los US\$ 20.000 millones (CEPAL, 2001). Sobre esta base, el Gobierno elaboró una estrategia de privatización de largo plazo, reestructuró la empresa pública de telecomunicaciones de manera de permitir una venta segmentada, lo cual creó las bases para que en el momento de la apertura plena a la competencia existieran varios operadores en condiciones de participar en buenas condiciones dentro de un mercado competitivo.

En el caso de Brasil hubiese sido posible esperar que, aprovechando la magnitud del país, un gobierno de tendencias similares al Partido Socialista Español como era el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se hubiese entusiasmado con la posibilidad de la creación de un campeón nacional que, aprovechando el inmenso mercado interno, hubiese consolidado un operador que luego se lanzara a la conquista del mercado latinoamericano. Ello obviamente no sucedió. El gobierno, como veremos, privilegió la creación de un escenario altamente competitivo con el objetivo de crear las condiciones para el desarrollo eficiente del sector, garantizando así su contribución al fortalecimiento de la competitividad internacional. En esta decisión jugó sin duda un papel central el hecho que en el país había fracasado una amplia política de apoyo a la creación de campeones nacionales que habían buscado desde hacía dos décadas un fuerte posicionamiento internacional. Las sucesivas crisis que afectaron al país en diferentes momentos aparecían vinculadas a esa política. Este elemento parece ser más importante que presuntas dificultades fiscales que en otros casos contribuyeron decisivamente a la decisión de privatizar. En efecto, las inversiones realizadas por la empresa en su último período público fueron sustanciales e hicieron posible un crecimiento inédito de los servicios de telecomunicaciones.

Con la aprobación en 1995 de la Enmienda Constitucional núm. 8, que terminaba con el monopolio del Estado y aprobaba la entrada de capital privado, nacional y extranjero en el sector de telecomunicaciones, Brasil inició

una nueva era en este sector. La modificación institucional había estado precedida por un estudio realizado por el nuevo Gobierno que constataba que a 1994 existían 13 millones de teléfonos fijos, 98% de los cuales estaban en posesión del 20% de las familias más ricas del país y, sólo 800,000 teléfonos móviles. Con estos antecedentes, se diseñó un plan que preveía que a mediados del año 2001 existirían 33 millones de líneas fijas. No obstante, para cumplir esta meta era necesario introducir cambios sustanciales en la manera como había operado el sector.

En 1996 se aprobó la Ley Mínima, destinada a abrir el mercado de las telecomunicaciones y permitir el ingreso parcial de la inversión privada, y en 1997 se aprobó la Ley General de Telecomunicaciones. Esta última ordenó la creación de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) y la reestructuración y privatización del Sistema TELEBRAS. La ley determinó que los servicios de telecomunicaciones se organizarían sobre la base del principio de libre, amplia y justa competencia entre todos los operadores correspondiendo al poder público corregir los efectos de la competencia imperfecta y reprimir las infracciones al orden económico.

La ley asignó a ANATEL la responsabilidad de definir la estructura tarifaria para cada modalidad de servicio y fijar las tarifas rompiendo con la tradición de que fuese el Poder Ejecutivo que asumiera esta tarea. El marco regulatorio puso especial cuidado en garantizar la independencia y transparencia de los procedimientos que desarrollase el organismo regulador. La autonomía quedó establecida sobre la base de la independencia administrativa y financiera del organismo, pese a su vinculación con el Ministerio de Comunicaciones, de la ausencia de subordinación jerárquica y de la designación por un período fijo de sus autoridades por parte del Senado Federal a proposición del Ejecutivo. Por otra parte, la Ley de Telecomunicaciones estableció explícitamente que la legislación antimonopolio se aplicaba plenamente al sector de telecomunicaciones, reafirmando las competencias de CADE (Consejo Administrativo de Defensa Económica)(CEPAL, 2001). Más aún, CADE está en condiciones de revertir decisiones de ANATEL que sean consideradas lesivas para la competencia.¹⁶

En relación con la privatización, la ley general no entra en detalles; se limita a autorizar al Poder Ejecutivo a promover la reestructuración y la privatización de las empresas de telecomunicaciones dejando abierta la forma

¹⁶ Requerimiento de medida preventiva para el cese inmediato de prácticas anticompetitivas solicitada por EMBRATEL e INTELIG operadoras de larga distancia contra empresas de telefonía fija (Telecom Brasil, Telefónica y Telemar) autorizadas a iniciar operaciones en LD a partir del 1.1.2002 por cobro de tarifa por uso de red local. Existirán indicios claros de que los cargos de acceso máximo fijados por ANATEL estarán muy por encima de los costos en que realmente incurren las operadoras locales. Las empresas de LD por su naturaleza, no disponen de redes de telecomunicaciones para la provisión de telefonía local y por tanto dependen de los operadores locales para la provisión del servicio de LD. Por otra parte, las empresas de LD no sólo compiten entre sí, sino que también con las operadoras locales e intraregionales que constituyen rivales verticalmente integrados, esto es que proveen tanto para sus competidores como para sí mismas de red local, insumo indispensable para la oferta de servicios telefónicos de LD.

en que se enajenaría la empresa, señalando sí que la competencia se abriría inmediatamente terminado dicho proceso. Determinaba también que la venta de la empresa fija y móvil podría ser realizada al mismo tiempo, prohibiendo sin embargo, la fusión, por las posibilidades de discriminación que ello abriría en contra de los competidores en telefonía móvil (Novaes, 1999).

Hasta 1998 los actores del sector eran EMBRATEL, creada en 1965 con el fin de proveer servicios de larga distancia, y TELEBRAS creada en 1972 con el fin de coordinar la operación de más de 1000 empresas de diverso tamaño y de diferentes formas de propiedad estatal y municipal. EMBRATEL mantuvo el monopolio de la LD pero pasó a formar parte del sistema TELEBRAS. Para la privatización, en materia de telefonía fija se dividió al país en 3 regiones, estableciéndose una licencia para los servicios nacionales de LD. En materia de telefonía móvil se crearon 10 regiones en cada una de las cuales se asignaron dos licencias, las llamadas banda "A" y "B". El proceso de privatización, si bien tenía objetivos fiscales claros, formaba parte de una política orientada a construir un mercado competitivo en telecomunicaciones. Para ello, el proceso siguió la trayectoria siguiente: i) julio del 1997: licitación de la Banda "B"; ii) julio 1998: licitación de TELEBRAS; iii) julio 1999: introducción de competencia en LD; iv) enero 2000: licitación empresas espejo y fin del duopolio en telefonía móvil; v) enero 2001: licitación SMP y; vi) diciembre 2001: fin del duopolio. El proceso se inició con la licitación de la Banda "B" de telefonía móvil. El objetivo era generar una segunda empresa que pudiera competir con las empresas móviles que estaban en manos de TELEBRAS y que serían privatizadas al año siguiente.

La reforma al sector de telecomunicaciones en Brasil muestra un caso de una renuncia a la creación de un campeón nacional optando por un esquema competitivo. Paradójicamente, la decisión de no impulsar una política de campeones nacionales, contribuyó decisivamente a la consolidación de los campeones nacionales de España y México. El modelo brasileño, sin embargo, acabó creando una competencia oligopólica al existir un arreglo entre operadores locales de no invadir el terreno de otras. No obstante, el modelo ampliamente competitivo de la liberalización y de la privatización permitió que muchas empresas ingresaran al país y con ello la competencia en las telecomunicaciones en América Latina adquirió una dimensión regional.

3. La organización industrial y la competencia en las telecomunicaciones en América Latina

Como hemos visto, la región ha estado sometida a un inmenso cambio en materia de regulación y competencia de las telecomunicaciones. A ello ha estado asociado, en las dos últimas décadas, un vertiginoso desarrollo

tecnológico en materia de TICs que ha afectado permanentemente la organización y la competencia en la industria.

A comienzos de la década de los noventa, los segmentos que parecían más dinámicos desde el punto de vista tecnológico eran los de LD y de telefonía móvil. Su desarrollo, sin embargo, enfrentó problemas derivados de la exclusividad de la última milla de que disponían las empresas incumbentes en telefonía fija. En un contexto de relativa débil regulación hicieron sentir su peso en ése y los otros mercados.

El desarrollo de la tecnología celular, las innovaciones regulatorias, en particular la extensión de “quién llama paga” a telefonía móvil y la introducción del prepago, dieron un inmenso impulso a la telefonía móvil, misma que en los primeros años del 2000 ha superado con creces la penetración fija. La telefonía móvil empezó a golpear duramente a la LD. No obstante, desde el punto de vista del sector, como un todo, el efecto más importante de la telefonía móvil fue el cuestionamiento de la exclusividad de la última milla, que había jugado un papel decisivo en la década de los noventa, para explicar la consolidación de las empresas Telefónica España y TELMEX-América Móvil.

La digitalización de las redes fijas y la introducción de la banda ancha replanteó la situación. Las empresas incumbentes, que veían cuestionado su predominio tradicional en voz, pudieron ganar posiciones sustanciales al transformarse en las principales empresas proveedoras de Internet y en general de servicios multimediales.

No obstante, este no es el fin de las innovaciones en las telecomunicaciones. Innovaciones como la VoIP y la telefonía móvil de tercera generación están empezando a plantear nuevos desafíos a la competencia en el sector. En la sección cuatro analizaremos en detalle esta evolución. En lo que sigue, estudiaremos la organización industrial y la evolución de la competencia por segmento hasta el 2004, para finalizar con un tratamiento global de la competencia en las telecomunicaciones en la región.

3.1. Competencia en telefonía fija

El estatus de la telefonía fija ha cambiado radicalmente. Mientras que en el año 1990, las empresas de telefonía fija constituían las partes más fuertes del negocio de telecomunicaciones su importancia relativa tiende a disminuir frente al crecimiento inusitado que experimenta la telefonía móvil. A medida que la LD se abrió a la competencia, la telefonía fija local ganó aún más en importancia como efecto de los rebalances tarifarios. En efecto, en el pasado la LD presentaba precios desproporcionadamente altos; se suponía que era un mercado orientado básicamente a los grupos de mayores ingresos y por los objetivos del servicio universal se suponía que sus tarifas debían subsidiar las tarifas locales. La introducción de la competencia en LD hizo necesario dicho

rebalanceo con el objeto de viabilizarla por los precios que se esperaba generar con la apertura a la competencia.

El rebalanceo tarifario trajo consigo una elevación de las tarifas de telefonía local. Esto formaba parte de la política orientada a fijar los precios de acuerdo con los costos de los servicios. No obstante, la naturaleza monopólica del servicio local sumado a la inexistencia o debilidad generalizada de los organismos reguladores, la mayoría de ellos recién creados, tuvo como consecuencia la fijación de tarifas muy por encima de los niveles eficientes. Esto sería una de las razones claves para explicar la alta rentabilidad de las empresas fijas.

El otro elemento fundamental que determinó el carácter de la competencia en telefonía fija fue la posición monopólica que disponía el incumbente respecto de la última milla para alcanzar a los usuarios. En algunos casos, las dificultades que esta situación ponía para la competencia en este sector se consolidaron con el establecimiento del período de exclusividad. Fueron los casos paradigmáticos de México y Perú. Argentina, como vimos, prefirió dividir el país en dos monopolios regionales. Desde el punto de vista de cada monopolio regional, los resultados eran similares respecto de los dos países inicialmente mencionados. No obstante, presentaba dos ventajas: una regulatoria y otra en materia de competencia. En relación con lo primero, la existencia de dos empresas facilitaba la tarea del regulador al atenuar las asimetrías de información. Respecto de lo segundo, garantizaba la presencia de al menos dos operadores consolidados al abrirse el sector a la competencia. En otros casos, el marco regulatorio preveía la posibilidad de competencia desde un inicio, específicamente en los casos de Chile y México. Finalmente, ya fuese con o sin periodo de exclusividad, las diversas empresas en los países intentaron desarrollar operaciones en este segmento. Los entrantes buscaron prestar sus servicios sobre la base de diversas tecnologías.

Algunas de esas empresas, surgidas de situaciones históricas específicas, intentaron competir sobre la base de la misma telefonía tradicional. La gran asimetría entre los entrantes y la empresa incumbente generó diversos problemas entre los que destacaron polémicas sobre los cargos de interconexión y acceso, problemas “técnicos-competitivos” en la prestación de los mismos servicios de interconexión.

Una segunda estrategia de entrada fue la de prestar servicios de telefonía a partir de la instalación de redes fijas basadas en nuevas tecnologías. La estrategia básica de estas empresas apuntaba a “descremar el mercado” prestando servicios a los grandes consumidores de servicios de telecomunicaciones, en general grandes empresas y gobiernos, en un ambiente normalmente desregulado, por tratarse de servicios de valor agregado. En un primer momento, estas empresas parecían disponer de ventajas decisivas frente a los operadores incumbentes en particular, pues éstos últimos debían cargar con los costos de una red obsoleta, un personal poco calificado, a

menudo bien organizado sindicalmente y operando en un ambiente altamente regulado.

No obstante estas perspectivas optimistas, estas empresas fueron víctimas de dos fenómenos que redujeron significativamente sus ventajas competitivas. La primera, la sobre-inversión, resultado de las visiones exageradamente optimistas respecto del crecimiento esperado de la demanda de los servicios de telecomunicaciones. El crecimiento de las redes de fibra óptica trajo consigo un aumento tal de la oferta de servicios que deprimió significativamente los precios, llevando a muchas de estas empresas al colapso. La segunda, asociada a lo anterior, fue que las empresas incumbentes realizaron grandes inversiones tendientes a digitalizar la red y desarrollar sus propias inversiones en redes de fibra óptica. De esta forma, empezaron a participar y disputar fuertemente en los mercados de valor agregado, con la ventaja que podían ofrecer además los servicios de telefonía local fija, conformando ofertas de servicios integrados que dificultaban la posibilidad de competir a las otras empresas.

La tercera estrategia de entrada fue la desarrollada por empresas prestadoras de servicios de televisión por cable. Los desarrollos tecnológicos hicieron posible aprovechar dichas redes para prestar servicios de transmisión de datos e Internet y telefonía fija. Esta estrategia presentaba varias ventajas. La primera, que se desarrollaba aprovechando una infraestructura existente y por tanto facilitaba competir con las empresas incumbentes que presentaban costos hundidos significativos. La segunda, derivaba de que la prestación simultánea de los tres servicios traía aparejada niveles competitivos en materia de costos. Una tercera ventaja radicaba en que al incluir servicios de valor agregado, escapaba a la regulación y podía definir libremente sus precios, sus estrategias de crecimiento y de captación de clientes. En algunos casos, esta estrategia no pudo siquiera desarrollarse, pues el incumbente pudo adquirir las empresas de TV cable y abortar la posibilidad de que surgiera competencia en telefonía local e Internet.

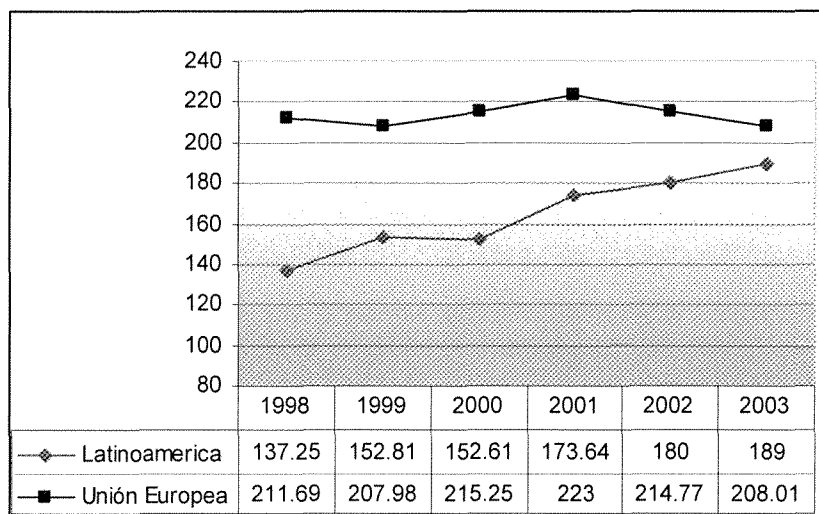
En otros casos, como en Chile, la autoridad de competencia prohibió al incumbente la posibilidad de poseer simultáneamente la red telefónica y la red de TV cable, transformándose el operador de TV cable en el segundo proveedor de servicios de voz fija y un importante competidor en servicios de banda ancha. En el caso de Brasil, se intentó promover la competencia con base en la creación de las llamadas “empresas espejo” que debería crearse en cada una de las tres zonas de concesión. A estas empresas se les entregaron ventajas especiales para competir en mejor posición con el incumbente: *i)* se les autorizó, de forma exclusiva, a utilizar la tecnología inalámbrica fija llamada “wireless local loop” (WLL) y adquirir compañías de TV cable. Además, se les entregaron derechos y obligaciones en relación con la interconexión, la portabilidad del número,¹⁷ igual acceso y el derecho para comprar y revender servicios desagregados del incumbente (Mattos y Coutinho, 2005).

¹⁷ El acceso a la portabilidad del número será introducido hasta el año 2006 (Mattos y Coutinho, 2005).

No obstante, un importante desarrollo tecnológico puso límites a la tercera estrategia de los entrantes en telefonía local: el desarrollo del ADSL. Con la digitalización de las redes, los incumbentes pudieron empezar a prestar una serie de servicios que parecían propios de los servicios móviles. Al mismo tiempo, las empresas incumbentes desarrollaron políticas para mejorar la productividad. Los resultados de este esfuerzo se pueden observar en la Gráfica 1, que deja en evidencia como las empresas en América Latina pudieron reducir significativamente las brechas de productividad con sus congéneres europeos. No obstante, la ganancia competitiva más importante sería la incorporación de la tecnología indicada. Hasta la masificación del ADSL, las líneas fijas tradicionales venían prestando el servicio de Internet conmutado. No obstante, el servicio empezó a ser rápidamente desafiado por los servicios de banda ancha de las redes de TV cable. Este proceso empezó a revertirse con la instalación de ADSL que, además de sus ventajas técnicas, hacía posible la utilización simultánea de los servicios de Internet y de telefonía.

Gráfica 1

Líneas telefónicas p/ empleado comparativo de América Latina y la Unión Europea



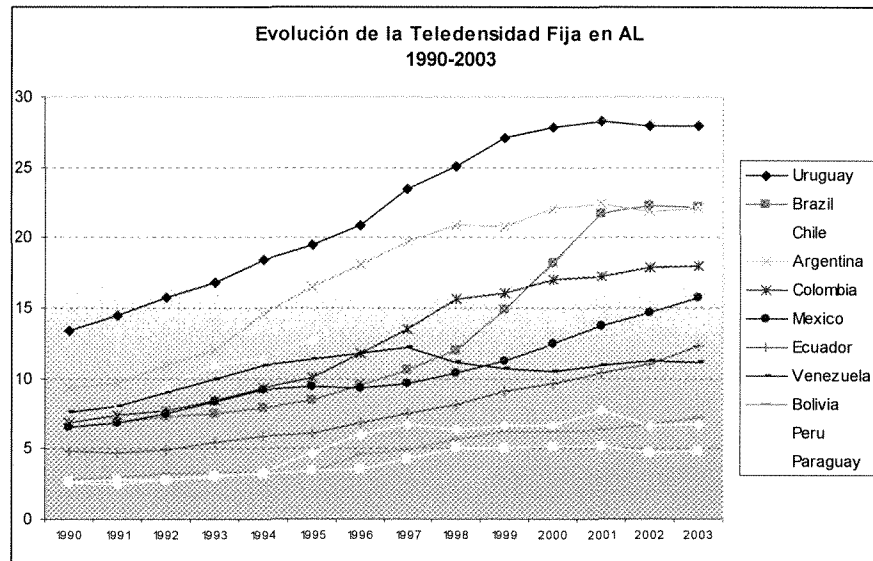
Fuentes: Telecom Data-CIDE con base en ITU World Telecommunication Indicators 2004 y World Development.

Todas estas circunstancias tuvieron como consecuencia que, más allá de las diferencias, la concesión de la última milla no pudiera ser neutralizado por parte de los operadores de telecomunicaciones fijas. Sería la competencia desde otro segmento, la telefonía móvil, la que pondría en cuestión dicha exclusividad con implicaciones todavía difíciles de prever.

No obstante el fortalecimiento de la posición dominante de las empresas de telefonía fija, el incremento de la teledensidad tiende a estancarse hacia finales de la década de los noventa como efecto del desarrollo de la telefonía móvil. Esta situación se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 2

Evolución de la teledensidad en América Latina



Fuentes: Telecom Data-CIDE con base en ITU World Telecommunication Indicators 2004 y World Development.

En efecto, el desempeño de la región, medido a través del crecimiento de la densidad fija, experimentó un punto de inflexión hacia la desaceleración a partir de 1998 que culmina con un estancamiento para los años posteriores como podemos ver en la Gráfica 2. Esto se debió, entre otros aspectos, a los periodos de exclusividad, los altos costos de instalación de la red y la poca rentabilidad del servicio en las zonas rurales. Como mercado alternativo, en ese mismo año, la telefonía móvil de la mano del cambio tecnológico empieza un proceso acelerado de crecimiento con grandes expectativas en términos de inversión extranjera y de oportunidades de negocio favorecido por su menor dependencia regulatoria.¹⁸

¹⁸ Sobre este punto volveremos más abajo.

Cuadro 1

Densidad fija desde la perspectiva del ingreso en países de América Latina

País	PIB PER CÁPITA \$USct95	GINI ¹⁹	DENSIDAD FIJA
	2003	2000	2003
Uruguay	4,953	.45	28
Brasil	4,182	.58	22
Chile	6,051	.57	22
Argentina	6,601	.52	22
Colombia	2,352	.58	18
México	4,682	.55	16
Ecuador	1,855	.44	12
Venezuela	2,470	.49	11
Bolivia	939	.45	7
Perú	2,431	.50	7
Paraguay	1,235	.57	5

Fuentes: Telecom Data-CIDE con base en ITU World Telecommunication Indicators 2004 y World Development Indicators 2004.

El Cuadro 1 resulta interesante al cuestionar la existencia de una correlación directa entre el PIB *per cápita* y la tasa de penetración. Destacan los casos de Uruguay y Brasil. Mientras que el primero sigue siendo un país que no ha privatizado sus telecomunicaciones y presenta una teledensidad mucho mayor que otros países de la región, Brasil pese a su atraso relativo ha alcanzado a Chile y Argentina en la tasa de penetración. Esto puede estar reflejando el gran esfuerzo inversionista realizado antes de la privatización, las altas exigencias en materia de cobertura exigidas al ser enajenadas las empresas y el carácter más competitivo del mercado que surge de la liberalización. La baja cobertura que alcanza México puede estar reflejando déficits del marco regulatorio y la falta de programas efectivos de acceso universal. Cabe sin embargo señalar, que México es de los pocos países que sigue mostrando un crecimiento en la telefonía fija en los últimos años.

¹⁹ El índice de Gini es una medida generalmente aceptada para describir la distribución del ingreso en cada decil de la población. Toma valores entre 0 y 1 donde un mayor valor del Gini representa mayor desigualdad.

3.2. Competencia en LD

Si el estatus de la telefonía fija ha cambiado en los últimos 15 años, el de la telefonía de larga distancia lo ha hecho aún más. En la década de los ochenta, cuando la justicia estadounidense obligó a la AT&T a dividirse, el núcleo principal de la empresa mantuvo el segmento de larga distancia.

Los sistemas de microondas primero, la comunicación satelital luego y finalmente la utilización de fibra óptica permitieron un dinámico desarrollo de la LD y transformaron al sector en el más propicio para la introducción de competencia. Estados Unidos fue pionero en este campo. En América Latina, Chile introdujo la competencia en LD ya en el año 1994 con beneficios muy positivos para los consumidores.

La desestructuración de la AT&T dejó sin embargo en evidencia la vulnerabilidad del segmento de LD frente al uso exclusivo de la última milla. El problema fundamental derivaba de la necesidad de las empresas de LD de acceder a sus usuarios a través de la empresa incumbente en telefonía fija que detentaba la concesión exclusiva de la última milla de acceso y de los incentivos a que estaba sujeta esta última para discriminar a favor de su filial en LD.

En América Latina, el despliegue de la competencia en el sector dependió en primer lugar de las decisiones en materia regulatoria de los gobiernos. Un primer modelo fue el que otorgó exclusividad en el segmento a el/los incumbentes en telefonía fija. Entre estos países destacan Argentina, México, Panamá y Perú. Como se señaló más arriba, estos países, luego del período de exclusividad, abrieron el segmento a la competencia.

Un segundo modelo corresponde a aquellos países que abrieron el sector a la competencia desde un inicio, luego de la privatización. Entre estos países se pueden mencionar Chile,²⁰ El Salvador y Guatemala.

Finalmente, el tercer modelo, el brasileño, se organizó a partir de la desestructuración horizontal de TELEBRAS en tres empresas regionales y, vertical, al enajenar de forma separada la empresa EMBRATEL de larga distancia, haciendo posible así la competencia en ese segmento. En el período de transición se autorizó a las empresas locales regionales a competir con EMBRATEL dentro del área de concesión respectiva, generando así duopolios en larga distancia. Sin embargo, para el período indicado, las comunicaciones de larga distancia entre las zonas de concesión podían ser realizadas sólo por EMBRATEL en condiciones, por tanto, de monopolio. En materia de comunicaciones de larga distancia internacional, EMBRATEL operaba igualmente en condiciones de monopolio (Mattos y Coutinho, 2005).

²⁰ El caso de Chile requiere una precisión. Al privatizarse la empresa de LD, ella dispóní a de una concesión exclusiva en el segmento. No obstante, ya estaba en discusión la reforma legal que buscaba abrir el segmento a la competencia.

Ningún país de América Latina introdujo el modelo estadounidense que primero separó el mercado local de la larga distancia, prohibiendo a los operadores locales su participación en LD y luego, al aprobarse la Ley de Telecomunicaciones de 1996, los autorizó sólo en la medida que existiese competencia efectiva en sus respectivas zonas de concesión.

Desde el punto de vista de la organización industrial, en los modelos 1 y 2 lo que interesa destacar es que con la introducción de competencia en LD y la autorización de la empresa dominante local a participar en los segmentos competitivos, se configuró un nuevo escenario en la industria de telecomunicaciones. Coexistía un segmento que mantenía, básicamente, sus condiciones monopólicas de operación (la red local) y uno que empezaba a operar de manera competitiva, la LD. Esta decisión modificaría el contenido de la regulación.

En efecto, en el contexto de la separación estricta entre los segmentos competitivos y no competitivos, el objetivo básico de la regulación tarifaria es simular un mercado competitivo definiendo tarifas capaces de incentivar a las empresas a un esfuerzo permanente por elevar la productividad y calidad de los servicios asegurando niveles razonables de rentabilidad, acompañado todo ello de precios más favorables para los usuarios. En el escenario determinado por la apertura a la competencia en LD, la regulación tarifaria debe tener, además, presente el impacto de la estructura y el nivel de las tarifas en el desarrollo de la competencia en el o los segmentos competitivos. En este nuevo contexto adquiere mucha más relevancia una política de competencia que asegure que la empresa integrada, dominante en telefonía local, no utilice su poder de mercado para afectar la competencia en los segmentos competitivos. Con ello ganan en importancia, en la regulación del sector, las entidades de protección de la competencia.

No obstante, el predominio de normas en las legislaciones que asignaban a las propias empresas la tarea de acordar cargos de interconexión y de acceso y que sólo en un segundo momento exigían la intervención del regulador, llevó a que el período necesario para poner en operación la competencia demorara mucho más de lo esperado. Más aún, como hemos visto, los organismos reguladores con sólo pequeñas excepciones, mostraron en el período grandes debilidades. Esto tuvo como consecuencia que los entrantes sufrieran grandes dificultades para consolidar operaciones. En el caso de Brasil, también la ley entregó a las empresas la tarea de fijar los cargos de acceso a través de negociaciones. No obstante, ANATEL el organismo regulador de las telecomunicaciones fijó los cargos máximos que las empresas incumbentes podrían cobrar a la empresa de LD. Esto buscaba limitar eventuales comportamientos anticompetitivos, teniendo en cuenta que EMBRATEL competía con los incumbentes locales en las comunicaciones de LD dentro de una zona de concesión.

La competencia en LD se vio, en este contexto, afectada seriamente por tres circunstancias: el primer elemento fue sin duda la debilidad del marco regulatorio que afectó a los entrantes ya en el inicio de la competencia. El caso mexicano es especialmente interesante, ya que en este mercado comenzaron a participar filiales de las más importantes empresas estadounidenses y que, si bien ganaron participación en un principio al año siguiente, TELMEX recuperó posiciones hasta alcanzar un 80% de participación. En el caso chileno, la única empresa que pudo jugar un papel importante en LD fue ENTEL, la empresa que había tenido el monopolio en el segmento y que desde temprano se insertó agresivamente en telefonía móvil. En Perú, ATTLA que llegó a ser el principal competidor de la empresa incumbente no superó una participación relativamente marginal. Esta situación tuvo como consecuencia que la mejor forma de caracterizar la competencia en el sector fue como competencia entre la empresa filial del incumbente en LD y todas las demás.

Un segundo elemento relevante fue que las empresas de LD se vieron gravemente afectadas por la sobre-inversión en el sector, lo que presionó los precios fuertemente a la baja. Este fue un fenómeno global, producto de las visiones en exceso optimistas respecto del ritmo de crecimiento que alcanzaría la e-economía.

Finalmente, la LD empezó a sufrir una fuerte competencia por parte de la telefonía móvil primero y luego por parte del creciente uso de Internet para las comunicaciones en ese segmento. De esa forma, la facturación global del segmento ha venido cayendo continuamente en los últimos años, generando una grave crisis de las empresas especializadas en el sector a nivel mundial.

3.3. Competencia en telefonía móvil

El caso de las telecomunicaciones móviles es sin duda el más sorprendente. Hacia mediados de los ochenta, las expectativas respecto del segmento eran poco optimistas. En efecto, se esperaba que hacia el año 2000, la telefonía móvil continuara como un servicio reservado para los grupos más ricos.²¹

La telecomunicación móvil es de relativa antigua data.²² No obstante, previo a la invención del teléfono celular, la telefonía móvil hacía uso exclusivo de una banda de frecuencia dada, lo que limitaba seriamente el número de usuarios. La telefonía celular hizo posible la reutilización de la frecuencia

²¹ Hacia el año 1984, en el momento en que un juzgado federal en Estados Unidos decretaba la desestructuración de AT&T, las expectativas de la mencionada empresa (sobre la base de predicciones de la Consultora Mckinsey) indicaban que en el año 1999 existirían 1 millón de suscriptores móviles. En el año indicado, el número efectivo de suscriptores en Estados Unidos se ubicaba en torno a los 90 millones. Las consideraciones indicadas llevaron a la AT&T a entregar el servicio de telefonía móvil a las "Baby Bells", representado ello para la AT&T una pérdida estimada en 1999 de US\$ 50.000 millones. (Hausman, 2002).

²² En lo que sigue nos basamos en Hausman 2002.

usando una red hexagonal de células.²³ Cuando un usuario pasa de una célula a otra adyacente, el usuario es trasladado de manera imperceptible a una nueva estación base. Así células no adyacentes estarían usando la misma frecuencia para servir un usuario de telefonía celular. Un paso adicional fue la partición de las células para permitir una mayor reutilización de frecuencia, realizando eso sin inversiones adicionales en estaciones bases y antenas. La primera tecnología utilizada fue la analógica, que operaba en 800 y 900 MHz del espectro de frecuencia. Mientras que en Europa, mediante la intervención gubernamental, se acordó en un estándar digital común, el GSM, EEUU no lo aceptó. Un grupo de empresas adoptaron el TDMA, bastante cercano al GSM, aunque no intercambiable. A principios de los noventa, en el Reino Unido se acordó autorizar la operación de tres empresas en los 1800 MHz utilizando la tecnología estándar GSM. Pese a que se trataba de la misma tecnología de segunda generación se le dio el nombre de PCN (personal communications networks) o telefonía celular personal. A mediados de los noventa, EEUU siguió esta iniciativa y abrió la banda de 1900 MHz para cinco empresas entrantes. La otra tecnología desarrollada es la CDMA (Code Division Multiple Access). En lugar de utilizar un canal único para una llamada como hace la tecnología GSM/TDMA, la CDMA usa todas las frecuencias disponibles para una llamada determinada, de manera similar al transporte de datos en Internet, lo que le permite alcanzar mayores capacidades que la tecnología GSM/TDMA, lo que le da ciertas ventajas para la transmisión de datos. La telefonía móvil de tercera generación, por su parte, permite la transmisión de grandes cantidades de información haciendo posible el Internet de banda ancha móvil.

Al contrario de la telefonía fija, la telefonía móvil nace en general en un ambiente competitivo y, por tanto, con libertad de precios. Son pocos los países en que se entregaron concesiones exclusivas. No obstante, el desarrollo de este mercado dependería de decisiones regulatorias en dos campos principales, referentes al tema de las modalidades de asignación de espectro y al tema de los cargos de interconexión y acceso con la empresa de telefonía fija.

En relación con lo primero, los distintos gobiernos enfrentaron la opción de aplicar el denominado “beauty contest” en la asignación del espectro radioeléctrico o la subasta. En el primero, la concesión del espectro radioeléctrico se asigna a la empresa que haya presentado el proyecto que aparece como el más adecuado desde el punto de vista de la política gubernamental, en materia de cobertura, precios y tiempo de despliegue de la red. El principal argumento a favor de esta modalidad es que, al contrario de la subasta, los precios pagados por los ganadores no serían traspasados a los usuarios en forma de mayores precios. Como señala Hausman (2002), desde el punto de vista económico, este argumento parece no tener sentido, ya que en

²³ Cabe señalar que la tecnología a celular fue inventada en la década de los 60 por los Laboratorios Bell y desarrollada por Motorola. Demoraron su difusión las dificultades para desarrollar los aparatos telefónicos móviles (*idem.*)

un mercado competitivo los precios de los servicios son determinados por la demanda futura, los costos y los diferentes factores competitivos, deviniendo los pagos por la concesión en costos hundidos para los licitantes. La subasta, por su parte, parece superior económicamente pues conduce al uso capaz de generar mayor valor de los recursos limitados ya que serían los usuarios con mayores capacidades de hacerlo los que ofrecerían mayores ofertas por obtenerlos. No obstante, la generalización de los procesos de subasta para la implementación de la tecnología móvil de tercera generación y el establecimiento de altos precios para las concesiones de espectro, en un contexto de previsiones exageradas respecto de las posibilidades de expansión del sector, llevó a que muchas empresas no pudieran hacer frente a sus compromisos y se retrasara por muchos años la instalación de las redes mencionadas.

La experiencia en América Latina ha sido variada en este campo. En el caso de Chile, las licencias se han asignado utilizando los mecanismos del “beauty contest.” Aún cuando con ello el gobierno ha renunciado a un flujo probablemente cuantioso de recursos, el crecimiento del número de suscriptores ha permitido alcanzar en el año 2004 una penetración de 61%. En el caso de Brasil, la autoridad decidió, por su parte, dividir el país en 9 zonas de concesión y en cada una de ellas decidió aplicar el mecanismo de subasta. Un mecanismo similar se ha aplicado en México. Ambos países han hecho progresos significativos alcanzando cada uno de ellos, en el 2004, una penetración de 37 y 36% respectivamente. Argentina, por su parte, asignó bandas del espectro radioeléctrico en 1988 a la empresa Movicom, en que participaba Bellsouth, y en 1993 a las empresas incumbentes en telefonía local fija (Telefónica y France Telecom asociada con Telecom Italia). En 1996 estas últimas concesiones se ampliaron empezando a operar ambas empresas a nivel nacional. Sin embargo, en 1999 se licitaron concesiones de telefonía PCS bajo la modalidad de subasta.

Un segundo elemento que tendría repercusiones de gran relevancia en el desarrollo del segmento móvil de las telecomunicaciones sería la resolución de los problemas de interconexión con los usuarios fijos de la empresa incumbente. El tema fundamental era el relativo a los criterios para definir los cargos de acceso. Normalmente, las compañías que proveen servicios de telefonía fija que operan en las mismas zonas de concesión definen modalidades simétricas en materia de cargos de acceso. Una posibilidad bastante utilizada ha sido “sender keeps all,” esto es, la empresa que origina la llamada retiene el pago total del usuario. Una segunda modalidad es la de establecer una fórmula para distribuir los ingresos, que a menudo es de 50% para cada una de las empresas que intervienen en la realización exitosa de una comunicación.

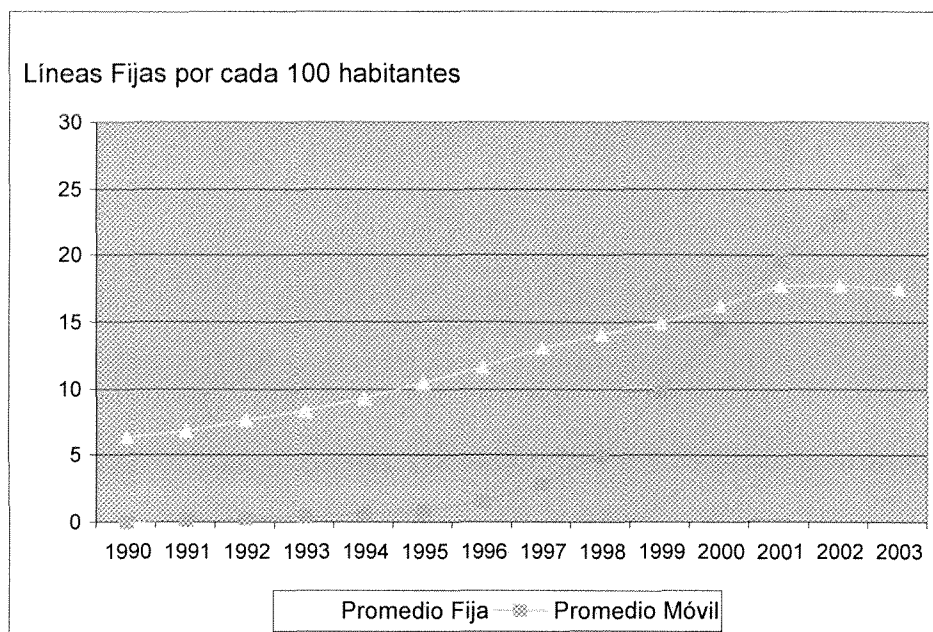
En el caso de las empresas móviles, se planteaba un elemento distinto, al hacer converger tecnologías y coberturas muy diferentes. El cargo de acceso

tiene como función financiar los costos generados para finalizar una llamada en la red de destino. Dada la existencia de economías de escala alcanzadas por los incumbentes en telefonía fija y que las empresas móviles iniciaban la extensión de sus redes y alcanzaban bajos niveles de cobertura, era probable esperar que los cargos requeridos por las compañías móviles fueran muy superiores que los requeridos por las empresas de telefonía fija. No obstante, la debilidad de las primeras hizo muy difícil que se pudieran implementar cargos consistentes con lo indicado. Esto llevó a que en la mayoría de los casos, se adoptaran mecanismos simétricos de establecimiento de los cargos de acceso, lo que impedía que los ingresos generados por ese concepto para las empresas móviles pudieran contribuir de la manera requerida al financiamiento de las empresas. De ahí que el mecanismo más utilizado en telefonía móvil en las primeras etapas de desarrollo del segmento fue que el usuario de telecomunicaciones inalámbricas tuviera que financiar tanto las llamadas de salida como de entrada. El alto costo implicado para el usuario tuvo como consecuencia que hasta 1997 el ritmo de crecimiento del número de suscriptores fuera muy bajo (Gráfica 3).

Sin embargo, cambios regulatorios y en las estrategias de negocios de las empresas crearían las condiciones para un crecimiento explosivo del sector. En efecto, en 1997, una modificación del reglamento de telecomunicaciones de Chile introdujo el esquema de “el que llama paga (CPP)” que determinaba que las llamadas fijo-móvil deberían ser pagadas por el suscriptor que las originaba. Adicionalmente, las autoridades reguladoras, el Ministerio de Economía y la Subsecretaría de Telecomunicaciones, decidieron fijar las tarifas de accesos a las compañías móviles aplicando las mismas metodologías previstas en la ley para los operadores en condiciones no competitivas de manera de obligar a los operadores fijos a pagar los cargos así determinados. A finales del año 1999, se introdujo en México una reforma similar. En el caso de Brasil, desde un principio se adoptó el modelo de “quien llama paga”. Como se vio más arriba, ANATEL ha establecido cargos de acceso máximos, los cuales fueron aplicados por las diversas compañías móviles.

Gráfica 3

Penetración promedio móvil vs fijo
(países selectos de A.L.)



Fuente: Telecom-DATA sobre la base de ITU y datos obtenidos de los reguladores. Nota: el promedio de teledensidad corresponde a los cinco países de la muestra (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú).

Contribuyó también decisivamente a esta evolución la aplicación del prepago. Un grave problema que enfrentan los diversos segmentos de las telecomunicaciones es el problema del fraude. En el caso de telefonía fija, existe siempre la posibilidad de desconectar el servicio hasta que el usuario cancele sus deudas. En el caso de telefonía de LD, éste deja de ser el caso cuando existe competencia mientras que en telefonía móvil, al existir competencia, y en el contexto de las modalidades de post-pago, los usuarios morosos siempre podían tener la posibilidad de recibir el servicio por parte de las otras empresas móviles. Era, además, presumible esperar que este fenómeno se acentuaría en la medida que personas de menores ingresos se incorporan al uso de este servicio. El sistema de prepago generó en tal sentido un nuevo escenario. Este sistema representa ventajas tanto para las empresas como para los usuarios.

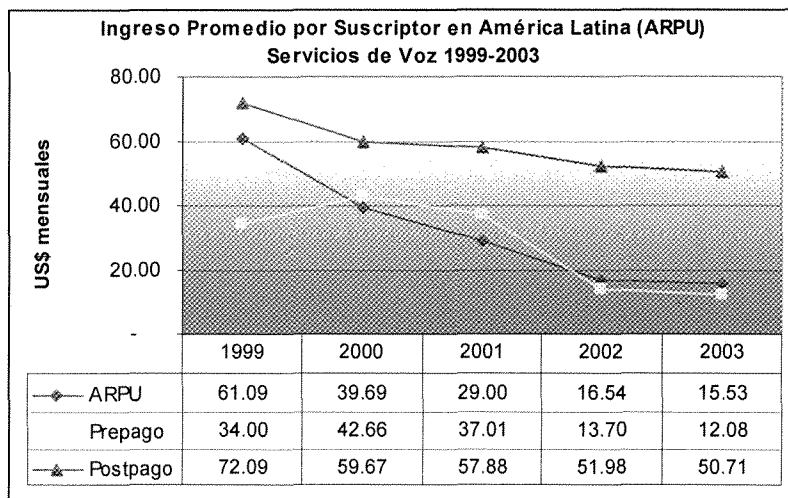
Desde el punto de vista de las empresas, se hace posible eliminar buena parte de los problemas de fraude, enviar resúmenes de los gastos mes a mes, reducir los costos de los sistemas de cobro y de persecución de los clientes morosos llegando prácticamente a todos los sectores sociales. Aún cuando el

usuario de prepago presente un ARPU relativamente bajo (Gráfica 4), la empresa recibe ingresos provenientes de sus otros suscriptores que llaman al individuo y de los cargos de acceso que deben pagar los suscriptores de otras empresas. La venta de las tarjetas de prepago se distribuye aprovechando recursos humanos de muy bajas remuneraciones.

Desde el punto de vista de los consumidores, el sistema permite un claro control de gastos, eliminando los riesgos de contraer deudas impagables. La gran ventaja para el usuario es que no debe pagar un cargo fijo; incluso una vez que se terminan los minutos de la tarjeta de prepago, el usuario puede seguir recibiendo llamadas, lo que lo mantiene, en cierta medida, permanentemente conectado. Más aún, varios estudios resaltan en la actualidad las ventajas de la telefonía móvil sobre el tradicional esquema de acceso a la telecomunicaciones que brindaba la telefonía fija para los usuarios de bajo consumo (Dymond y Oestman, 2004; NECG, 2004; Stephens *et al.*, 2005; Oestman, 2003). Entre dichas ventajas, una primera resulta de los menores costos en los que un usuario debe incurrir para dar de alta el servicio móvil (activación de la línea, tarjeta SIM, equipo, etc.), en contraste con la telefonía fija.

Gráfico 4

Ingreso promedio por suscriptor en América Latina (ARPU)



Fuentes: Telecom Data-CIDE con base en ITU World Telecommunication Indicators 2004 y World Development Indicators 2004.

El crecimiento de los usuarios móviles y la modalidad de prepago permite una reducción significativa de los costos unitarios de los servicios. Como se observa en el Cuadro 2, el gran crecimiento del número de suscriptores, así como el costo casi marginal de incorporar un nuevo suscriptor ha tenido como

consecuencia una caída de los precios de la telefonía móvil respecto de la fija, lo que acentúa el ritmo de crecimiento de los suscriptores y explica el que la primera haya superado en todos los países a la teledensidad fija. El cuadro compara los costos de inicio y uso mensual para usuarios de baja densidad de telefonía fija y móvil en algunos países de América Latina.²⁴

Cuadro 2

Comparación costos telefonía fija y móvil para usuarios de bajo consume

País	COSTO INICIAL		COSTO MENSUAL/LLAMADAS	
	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Argentina	\$150	\$50,0	\$13,65	\$7,95
Brasil	\$27	\$40,0	\$7,90	\$4,50
Chile	\$43	\$67,1	\$11,40	\$8,10
Colombia	\$168	\$49,25	\$3,70	\$4,20
México	\$119	\$46,2	\$16,25	\$6,90
Perú	\$131	\$60,4	\$13,95	\$4,50
Venezuela	\$102	\$54,0	\$11,6	\$6,15
Promedio	\$105,71	\$52,42	\$11,21	\$6,04

Nota: valores en dólares.

Fuente: Oestman 2003.

4. Estrategias empresariales y la competencia en las telecomunicaciones de América Latina

4.1. El despliegue de Telefónica España y del Grupo Carso en América Latina

En el período 1990-2004 el posicionamiento en telefonía fija fue determinante para el desempeño global de las principales operadoras en la región. Existe una clara asociación entre un posicionamiento importante de las empresas incumbentes en la región y la consolidación de la presencia global.

²⁴ Los costos de inicio de la telefonía a fija incluyen el costo total de conexión, y para el caso de telefonía a móvil el equipo y el costo de activación de la tarjeta SIM (en los casos correspondientes). Los costos de uso mensual incluyen en la telefonía a fija la renta mensual y un paquete de 15 minutos de llamadas locales. En el caso del móvil, los costos mensuales de uso se calcularon sobre la base de un mínimo pago por tener activado el servicio prepago más 15 minutos de llamadas de móvil a móvil. (Oestman, 2003: 1).

Pese a las similitudes, la trayectoria de ambas empresas presenta grandes diferencias. En el caso de Telefónica España la empresa sigue en manos del Estado hasta bien avanzada la década de los noventa. Como vimos más arriba, aún cuando se habían privatizado paquetes accionarios, el control de la empresa no se traslada al sector privado sino luego de que el Partido Popular desplaza en 1996 al Partido Socialista obrero Español. Más aún, el Estado Español se reserva con la “Acción de Oro” un papel importante en la designación del Director General de la empresa. Se trata, por lo demás de una política que no se restringe al campo de las telecomunicaciones sino que se repite en servicios de agua, energía, banca y operaciones de infraestructura. Por otra parte, en este caso, desde un principio se planteó la necesidad de compatibilizar la consolidación de la empresa en el país de origen y su expansión internacional. Esto denota la convicción de que en el contexto del Mercado Común Europeo el mantenimiento de una organización industrial de tipo monopólico encontraba serios límites. En tal sentido, para los estrategas españoles la neutralización de las ventajas de los operadores de los países más grandes de Europa sólo se podría alcanzar en la medida que, por medio de la internacionalización de la empresa, se alcanzaran economías de escala suficientes. Esta estrategia queda en evidencia en el Cuadro 3. En efecto, en 1990 Telefónica adquiere los operadores incumbentes de Argentina y Chile; en 1991 participa en la compra del incumbente venezolano y en 1994 adquiere la Compañía Peruana de Teléfonos.

En el caso de Telmex, la empresa se privatiza y pasa a ser controlada totalmente por el capital privado en 1990. El Estado Mexicano pierde totalmente sus instrumentos de incidencia directa. La internacionalización de la empresa comienza hasta la segunda mitad de la década del noventa. Ello refleja varios fenómenos. El fuerte atraso de la telefonía mexicana exigía un gran esfuerzo por parte de la empresa. Las exigencias del título de concesión eran fuertes y requerían altos montos de inversión. Por otra parte, el TLCAN había excluido dentro de los acuerdos el tema de servicios tradicionales de telecomunicaciones y, en consecuencia, no eran previsibles presiones importantes sobre el marco regulatorio y de competencia. Es así como hacia el año 1997, Telmex no tenía operaciones fijas en otros países de América Latina. Si en esa época se hubiese especulado respecto a cuales serían los operadores dominantes en el futuro, France Telecom y Telecom Italia habrían aparecido como los más fuertes candidatos. Incluso Telmex aparece, en un inicio, ajeno a las privatizaciones de Brasil. Esta situación empieza a cambiar con la adquisición de un operador fijo en Guatemala (TELGUA) en el año 1998, ENITEL de Nicaragua y la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador en el año 2003, y EMBRATEL (operador de larga distancia en Brasil) y Net Serviços de Comunicação S.A.(Net), el mayor operador de TV cable en Brasil.

Hacia finales de los noventa, el mercado latinoamericano en telefonía fija e Internet se caracteriza por un fuerte predominio de Telefónica en Argentina,

Brasil, Chile y Perú. El grupo Carso, por su parte dispone de un posicionamiento dominante en México y en tres países de Centroamérica. Su debilidad en América del Sur la busca superar con la adquisición de operaciones de larga distancia y servicios de datos orientados a empresas. Esta estrategia se expresa en la adquisición en el 2004 de ATTLA que tenía operaciones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú y de las empresas Chilesat en Chile, Tectel en Argentina y Génesis Telecom SA de Venezuela.

Cuadro 3

El cronograma de las adquisiciones de operadoras fijas en América Latina

AÑO	TELEFÓNICA	GRUPO CARSO	OTROS OPERADORES
1990	Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) ENTEL Área Sur Argentina	Teléfonos de México	Stet Italia France Telecom adquieren ENTEL Área Norte Argentina.
1991	Compañía Anónima de Teléfonos de Venezuela		
1994	Compañía Peruana de Teléfonos		
1995			Stet Italia adquiere Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Bolivia
1998	Telesp Brasil	Adquisición de Telgua de Guatemala	Telecom Italia adquiere Telecentro Sul
2003		ENITEL Nicaragua	
2004		Embratel (LD) Brasil Globo Comunicações e Participações S.A. (Globopar), acciones controladoras en Net Serviços de Comunicação S.A.(Net), el mayor operador de TV cable en Brasil.	

Fuente: Elaboración propia.

Las empresas de telefonía móvil, en cambio, estaban sujetas a los graves problemas regulatorios descritos y sujetos a una intensa competencia. En tal sentido, mientras que las empresas especializadas en este segmento encontraban serias dificultades para generar EBIDTAs positivos, las empresas fijas que poseían filiales móviles percibían este negocio como poco relevante.

A partir de 1998, mientras que la teledensidad fija tiende a reducir sus tasas de crecimiento e incluso a estancarse en algunos países, la telefonía móvil empieza a crecer a tasas de dos dígitos. El crecimiento promedio anual de los usuarios de telefonía móvil para el periodo 2000-2003 fue de 33% en la región, mientras que para el caso de la telefonía tradicional fue mucho menor con un 7%. En este nuevo escenario, el mercado de telecomunicaciones entra en un proceso de consolidación donde la telefonía móvil es el foco de atención de los dos grandes operadores en la región: América Móvil y Telefónica Móviles.

El negocio móvil deja de ser un apéndice de las operaciones fijas y las empresas deciden que es necesario separar ambas operaciones para maximizar sus respectivos desempeños. Es así como Telefónica España reestructura sus operaciones constituyendo empresas especializadas en comunicaciones móviles, de larga distancia, de telefonía móvil, de datos, de servicios WEB y de Call Centers. Las empresas nacionales pierden su personalidad nacional propia, son integradas a las empresas regionales y utilizan de manera generalizada la marca Telefónica. La lógica de negocios ya no es determinada por la empresa fija, sino que las estrategias en los diferentes segmentos se desarrollan de manera relativamente autónoma, coordinadas a un nivel superior. No obstante lo anterior, las empresas aprovechan las economías de alcance posible, lo que les genera importantes ventajas sobre los operadores especializados.

Mientras que la competencia entre los dos grupos en telefonía fija se caracteriza por una clara división geográfica, la competencia en telefonía móvil se despliega en casi todos los países de la región. Al transformarse la telefonía móvil en un negocio con perspectivas muy favorables, comienza una carrera por tener operaciones en todos los países. Un objetivo central es, como hemos dicho, ocupar posiciones prominentes en Brasil. Es así como tanto Telefónica España como Telmex-América Móvil entran agresivamente en dicho país. Telefónica España inicia operaciones móviles en México en el año 2002 fortaleciendo su posicionamiento al adquirir la empresa Pegaso, lo que le permite ubicarse como el segundo proveedor de servicios móviles en el país. No obstante, el paso más importante de Telefónica para constituirse en un operador clave en el segmento móvil a nivel regional es la compra de todas las operaciones de Bellsouth en América Latina. Como se observa en el Cuadro 3, Telefónica tiene empresas móviles en 13 países, presentando participaciones que fluctúan (sin tomar en cuenta el caso de México) entre 24% en El Salvador y 73% en Panamá, destacando el caso de Brasil donde presenta una participación cercana al 50%.

Entre los años 2000-2001, el Grupo Carso toma un camino similar al decidir separar TELMEX de TELCEL, la empresa móvil, que pasa a formar parte de una empresa con vocación internacional América Móvil. Este *spin off* responde a cuestiones regulatorios inicialmente, pero pronto Telmex y América Móvil compiten entre sí y siguen estrategias diferentes. A través de América Móvil el grupo extiende su área de influencia por toda la región, llegando en el 2004 a alcanzar el posicionamiento que aparece en el Cuadro 4. Como se observa, tiene operaciones en 10 países, con participaciones que fluctúan (sin tomar en cuenta el caso de Uruguay) entre 25% en Brasil hasta casi 76% en México. Aún cuando no se observa en el cuadro mencionado, América Móvil ha ingresado en el mercado chileno al adquirir Smartcom, el tercer operador móvil de ese país.

Cuadro 4

Presencia en países y participación de mercado América Móvil
vs. Telefónica Móviles-2004

PAÍS / SEGMENTO	AMX (%)	TEM (%)	AMX+TMX (%)	DENSIDAD MÓVIL DEL PAÍS
ARGENTINA	27.8	26.1	53.8	34
BRASIL	25.6	49.8	75.5	37
CHILE	- -	35.1	35.1	61
COLOMBIA	57.5	32.6	90.1	23
ECUADOR	63.9	30.8	94.7	28
EL SALVADOR	32.2	23.9	56.1	23
GUATEMALA	45.6	26.2	71.8	23
HONDURAS	28.3	- -	28.3	10
MÉXICO	75.6	14.8	90.4	36
NICARAGUA	58.1	40.4	98.4	13
PANAMÁ	- -	73.1	73.1	12
PERÚ	- -	51.9	52.0	15
URUGUAY	1.0	35.6	36.7	16
VENEZUELA	- -	45.7	45.7	30

Nota: AMX: América Móvil, TEM: Telefónica Móviles. Densidad móvil representa la total del país.
Fuente: Telecom-CIDE con base en información de las empresas y páginas de los reguladores.

Nota: La densidad móvil del país se refiere al número de suscriptores por cada 100 habitantes. Cabe mencionar que se omitieron los decimales.
Fuente: Elaboración propia con información de los reportes anuales de las empresas.

En los procesos de expansión de estas empresas, ambas han demostrado ser capaces de actuar estratégicamente y de elevar los costos de la competencia. En muchos países, las políticas que buscan controlar su expansión y poder de

mercado han sido poco exitosas. Resultaría lógico esperar estrategias de división del mercado, de colusión entre ambas, sin embargo, ello no parece haberse dado a la fecha. Ello puede estar relacionado con diferencias culturales y organizativas de las empresas. Mientras que Telmex es operada verticalmente desde México, las diferentes empresas de Telefónica responden a España, quien en alguna medida ha subestimado la capacidad de la empresa mexicana para hacerle perder su poder en América Latina. Actualmente lo que presenciamos es una estrategia de competencia global y ello continuará siendo así mientras el mercado siga creciendo y por tanto exista espacio para el crecimiento de ambas empresas.

Actualmente, desde una perspectiva general, Telefónica parece tener ventajas significativas. En primer lugar, como se observa en los cuadros 5 a 7, su cartera total de clientes alcanza la cifra de 117 millones frente a 80 millones de TELMEX-América Móvil. En materia de ingresos, Telefónica tuvo ingresos por operaciones superiores a US \$ 40.000 millones en el 2004, casi el doble de los alcanzados por las dos empresas del grupo Carso. Por otra parte, si bien en telefonía móvil presentan una distribución similar de operaciones, en telefonía fija las del grupo Carso están muy concentradas en México.

Cuadro 5

Grupo Telefónica
Ingresos y suscriptores 2004

	ESPAÑA	OTROS PAÍSES	TOTAL	% VAR 04-03
Ingresos por operaciones (1)	24,753.0	16,296.8	41,049.8	6.8
Líneas en servicio (2)	19,835.3	23,414.3	43,249.5	5.2
Clientes Celulares (3)	18,977.0	55,465.4	74,442.5	43.6

(1) Millones de dólares.

(2) Miles de líneas en servicio: incluye todas las líneas en servicio de Telefónica de España, Telefónica CTC Chile, Telefónica de Argentina, Telefónica del Perú, Telesp, Telefónica Móviles El Salvador, Telefónica Móviles Guatemala y Telefónica Deutschland.

(3) Miles de clientes celulares: incluye todos los clientes celulares de Telefónica Servicios Móviles España, MediTelecom, Telefónica Móvil Chile, TCP Argentina, Telefónica Móviles Perú, Brasilcel (la Joint Venture con Portugal Telecom en Brasil), Telefónica Móviles Guatemala, Telefónica Móviles El Salvador, Telefónica Móviles México y los de las operadoras adquiridas a BellSouth en Latinoamérica (Venezuela, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Colombia, Perú y Uruguay).

Fuente: Grupo Telefónica Reporte Anual 2004.

Cuadro 6

América Móvil
Ingresos y suscriptores 2004

	MÉXICO	OTROS PAÍSES	TOTAL	% VAR 04-03
Ingresos por operaciones (1)	6,352.0	5,733.0	12,085.0	49.1
Clientes Celulares (2)	28,851.0	32,258.0	61,109.0	39.2
Líneas en servicio (3)	--	1,896.0	1,896.0	17.1

(1) Millones de dólares.

(2) Miles de clientes celulares: Incluye todos los clientes de México, Estados Unidos, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Brasil, Uruguay, Argentina.

(3) Miles de líneas en servicio: incluye el número de líneas fijas en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

Fuente: América Móvil Reporte Anual 2004.

Cuadro 7

Telmex
ingresos y suscriptores 2004

	MÉXICO	OTROS PAÍSES	TOTAL	% VAR 04-03
Ingresos por operaciones (1)	11,034.2	1,409.9	12,444.1	12.9
Líneas en servicio (2)	17,172.3	N.D.	17,172.3	9.5

(1) Millones de dólares.

(2) Miles de líneas en servicio.

Fuente: Telmex Reporte Anual 2004.

Sin embargo, si se observan las operaciones de América Latina, que en nuestra hipótesis se está constituyendo como un mercado único, la relación de fuerzas aparece más equilibrada. En efecto, en telefonía móvil el grupo Carso presenta 61 millones de suscriptores, superando casi por 6 millones a Telefónica. En telefonía fija, Telefónica aparece con casi 6 millones más de líneas.

4.2. Telefónica España y el Grupo Carso: dos organizaciones, dos culturas

Al contrario del Grupo Carso, Telefónica España es exclusivamente una empresa de telecomunicaciones. En diciembre de 2004, la empresa española contaba con más de 173.000 empleados, de los cuales el 34% se encontraba en España y

el 62% en Latinoamérica. Los países con mayores plantillas son España (cerca de 60.000) y Brasil (más de 51.000), seguidos por Argentina (más de 15.000), y Perú y Chile (más de 10.000 cada uno). Así mismo, ocupa la tercera posición en el sector a nivel mundial en capitalización bursátil, y la quinta en el ranking *EuroStoxx50* (28 de febrero de 2005). El Grupo Telefónica cuenta con más de 1,5 millones de accionistas²⁵ directos y cotiza en las principales bolsas nacionales y extranjeras. Entre sus principales accionistas se cuentan Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA), La Caixa y tres sociedades de inversión estadounidenses que representan a diversos accionistas (Cuadro 8)

Cuadro 8

Principales accionistas de Telefónica España

ACCIONISTA	PARTICIPACIÓN TOTAL %	PARTICIPACIÓN DIRECTA %	PARTICIPACIÓN INDIRECTA %
BBVA*	5.62	3.8	1.82
La Caixa**	5.37	1.86	3.51
Chase Manhattan Nominees Ltd***	10.028	N/A	N/A
State Street Bank&Co.,****	7.61	N/A	N/A
Citibank*****	4.66		
Total Accionistas mayores	33.288		

N/A = No aplica

(*) Según comunicación remitida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con fecha 24 de Abril de 2005 por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA).

(**) Según información facilitada por la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, "La Caixa", para el Informe Anual de Gobierno Corporativo de la Compañía registrado en la CNMV, con fecha, 30 de Marzo de 2005.

(***) Según comunicación remitida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con fecha 10 de Mayo de 2005.

(****) Según comunicación remitida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con fecha 2 de Febrero de 2005.

(***) Al 3 de mayo 2005 según informes de la propia compañía.

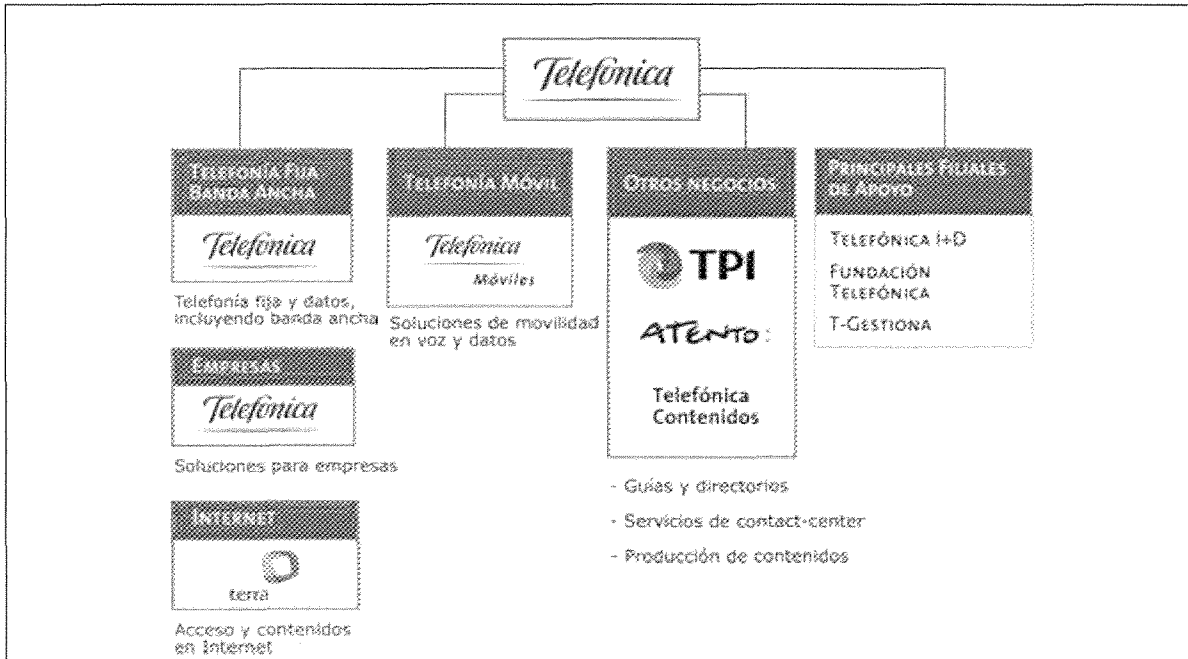
Fuente: Telefónica SA (www.telefonica.es)

El carácter institucional de los accionistas mayoritarios determina otra gran diferencia con el grupo Carso, empresa eminentemente familiar. Como

²⁵ De acuerdo con la información obtenida de la "Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores" (Iberclear), con fecha 1 de abril de 2005, el número de accionistas de Telefónica, según registros individualizados, tanto de personas físicas como de personas jurídicas, ascendió a aproximadamente a 1.517.090 accionistas.

decíamos es una empresa de telecomunicaciones, que se estructura de en torno a los principales segmentos de las telecomunicaciones (Recuadro 1).

Recuadro 1
La organización de Telefónica España



Telefónica de España es la sociedad cabecera de un grupo de sociedades cuya principal actividad es la explotación de servicios de telefonía fija y banda ancha en España. Presta servicios de telefonía fija básica, telefonía de larga distancia nacional e internacional, telefonía de uso público, Internet, alquiler y venta de equipos y terminales, ISP, ADSL y servicios de valor añadido para sus clientes.

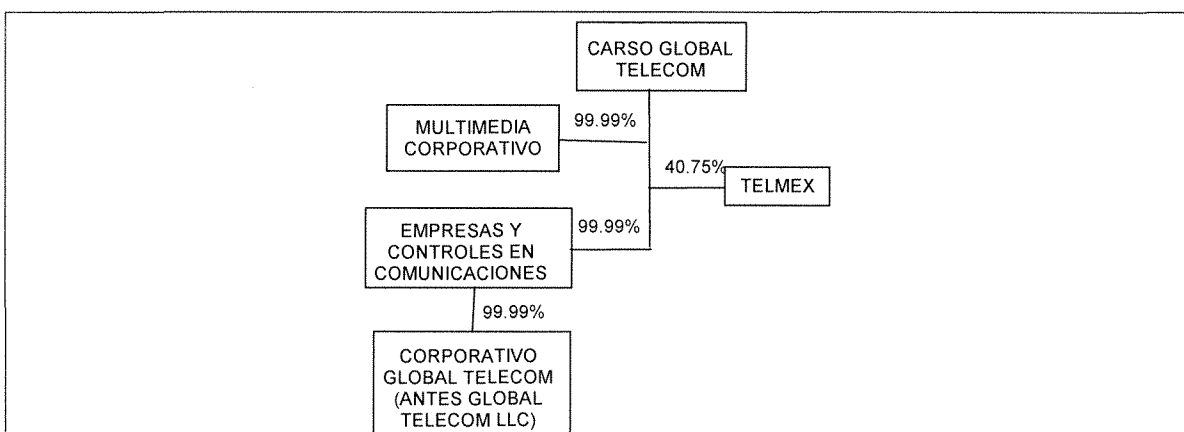
Telefónica Empresas provee servicios y soluciones de comunicación al segmento corporativo (grandes empresas y administraciones públicas). Su objetivo es satisfacer las necesidades de comunicación de sus clientes mediante soluciones integrales personalizadas. Para ello, gestiona la integración de toda la tecnología necesaria (voz, datos, sistemas de información y telecomunicaciones) y su servicio comprende toda la cadena de valor, desde la conectividad hasta la consultoría, el desarrollo y la implantación de las soluciones de comunicación. Cuenta con un amplio catálogo de servicios y soluciones, y asegura calidad extremo a extremo, flexibilidad y servicio integral. Telefónica Internacional Wholesale Services, integrada dentro de esta unidad de negocio, ofrece servicios internacionales de capacidad a otros operadores. Todas las inversiones de Telefónica en el sector de la telefonía fija en Latinoamérica se gestionan a través de Telefónica Internacional. Su actividad se desarrolla principalmente en Argentina (TASA), Brasil (Telesp), Chile (CTC), Perú y Telefónica Larga Distancia Puerto Rico. Telefónica Empresas América y Telefónica Internacional Wholesale Services están también integradas dentro de en esta unidad de negocio. Telefónica Empresas ofrece servicios de transmisión de datos y servicios de valor añadido a clientes corporativos en los siguientes países: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, México, Reino Unido, Perú, Uruguay y Venezuela. Los operadores de Telefónica Internacional prestan servicios de telefonía básica, llamadas de larga distancia nacional e internacional, telefonía de uso público, Internet, alquiler y venta de equipos y terminales, radiobúsqueda, ISP, televisión por cable (en el caso de Perú) y otros servicios de valor añadido. Telefónica Móviles es el cuarto mayor operador de telefonía móvil del mundo y el primer operador en Latinoamérica. Terra es una de las grandes compañías del mundo en Internet. Cuenta con una red de portales en España y en Latinoamérica. Además de su oferta integral, que incluye acceso a la red, contenidos interactivos y servicios de comunicación de última generación, Terra dispone de una plataforma de portales verticales que abarca sectores como finanzas, e-learning, viajes, motor o inmobiliario. Atento presta servicios de atención al cliente a través de contact centers o plataformas multicanal (teléfono, fax, Internet...). Su oferta abarca un amplio abanico de productos que van desde los servicios básicos de atención de llamadas hasta otros más sofisticados como el desarrollo, la implantación y el seguimiento de campañas de

telemarketing y programas de fidelización; la gestión y el seguimiento de pedidos; la navegación asistida a través de Internet y el tratamiento de bases de datos para la segmentación de mercados y clientes, entre otros.

Fuente: América Móvil Reporte Anual 2004.

El Grupo propietario de las empresas Telmex-América Móvil, es un conglomerado que reúne empresas en las más diversas actividades económicas. En efecto, estructurado sobre la base de tres subsidiarias, CARSO Global Telecom, GFinbursa Grupo Sanborns opera en las telecomunicaciones, pero también en el sector financiero, en el sector construcción y alimentos entre otras muchas actividades.

Recuadro 2
El Grupo Carso Telecom



Grupo CARSO fue fundado en octubre de 1980 con el nombre de Grupo Galas, S.A. para luego en mayo de 1990 convertirse en el actual Grupo CARSO, S.A. de C.V. La empresa está estructurada en tres subsidiarias. CARSO Global Telecom, S.A. de C.V. ("Telecom") que controla los activos de Telmex, GFinbursa que controla las actividades financieras y el Grupo Sanborns que maneja los negocios de tiendas departamentales, restaurantes y cafés, pastelerías, y tiendas de música, se encarga del desarrollo, renta, operación y administración de bienes raíces, participando en la propiedad de centros comerciales. GFinbursa es un grupo controlador de entidades financieras, por ende tiene el carácter de tenedora de la mayoría de las acciones de diversas entidades financieras que incluyen a una institución de banca múltiple (comercial y de inversión), instituciones de seguros y fianzas, y sociedades involucradas en la prestación de servicios financieros relacionados con la seguridad social y administración de activos, entre otros. Las principales entidades financieras controladas por GFinbursa son: Banco Inbursa en el sector bancario; Seguros Inbursa, Pensiones Inbursa, Patrimonial Inbursa y Salud Inbursa en el sector asegurador; Fianzas Guardianas en el sector afianzador; Operadora Inbursa y Afore Inbursa en el sector de administración de activos, y Afore Inbursa enfocada a los servicios financieros relacionados con la seguridad social; Inversora Bursátil en el sector bursátil. Durante 2003, Grupo Carso adquirió las seis tiendas departamentales que operaban en México bajo la marca JC Penney; así como la cadena de panaderías, Pastelerías Monterrey, que contaba con 13 tiendas y 2 plantas ubicadas en Monterrey, Nuevo León, y Saltillo, Coahuila. También durante dicho año, Carso entró al negocio de la construcción de plataformas petroleras. En septiembre de 2004 se conformó Carso Infraestructura y Construcción, subsidiaria que incorpora a Grupo PC Constructores, constructora que ya era propiedad de Grupo Carso, a Swecomex que era subsidiaria de Condomex y que desde 2003 se involucró en el programa de plataformas petroleras de PEMEX, a Precitubo, proveedor de tubo de acero y finalmente a Constructora de Infraestructura Latinoamericana (antes Aguatl), empresa que pertenecía a Empresas FRISCO. En diciembre de 2004, Grupo Sanborns adquirió el 100% de las acciones de Dorian's Tijuana, S. A. de C. V. (Dorian's), la cual es una compañía de ventas al menudeo bien diversificada con una fuerte influencia en la zona noroeste de México, contando con 71 puntos de venta y atendiendo diferentes nichos de mercado. Carso Global Telecom surgió como resultado de la escisión de GCarso acordada en su asamblea general extraordinaria de accionistas de fecha 30 de abril de 1996, con la finalidad de separar la titularidad de las acciones de Telmex y de otras empresas cuya actividad primordial se desarrolla en la industria de las telecomunicaciones, incluyendo los derechos de diversos contratos de opción de compra y venta de ADS que representan acciones de Telmex y ahora de AMX. La Compañía es una tenedora de acciones pura, por lo que no cuenta con empleados, y los servicios administrativos se los proporciona una empresa afiliada. Al 31 de diciembre de 2002, el 68.82% de las acciones con derecho a voto de Telmex eran directa o indirectamente propiedad de la Compañía. Aún cuando la Compañía maneja en forma efectiva a sus subsidiarias a nivel del Consejo de Administración, las subsidiarias son operadas en forma independiente por sus propias administraciones. Las operaciones de la Compañía son realizadas básicamente a través de su subsidiaria Telmex. En el mes de septiembre de 2000, Telmex anunció que escindiría el negocio de telefonía celular y la mayoría de sus inversiones internacionales para crear AMX, a la cual Telmex le transmitió parte de su activo, pasivo y capital, relacionado principalmente con el negocio inalámbrico y

diversas inversiones internacionales. El propósito de dicha escisión, fue crear dos compañías con administraciones distintas enfocadas cada una a su negocio, para poder capitalizar los retos y oportunidades que pudieran surgir en sus respectivos mercados. En consecuencia, los accionistas de Telmex recibieron un número igual de acciones de AMX, al número de acciones de Telmex de las que eran propietarios

El predominio de inversionistas institucionales en Telefónica España y la naturaleza familiar del Grupo Carso traen consigo prioridades y estrategias sustancialmente diferentes. La toma de decisiones en el primer caso resulta sustancialmente más lento. En el caso del Grupo Carso, los altos funcionarios tienen mayor autonomía de decisión y cuando resulta necesario algunas decisiones pueden llevarse a cabo con una simple llamada a la cabeza del grupo.

Existe bastante coincidencia entre los ejecutivos del sector y los analistas respecto de la gran capacidad de gestión del Grupo Carso. Prefieren operar con los ejecutivos locales de las empresas que son adquiridas, lo que facilita la integración de las adquisiciones al grupo. Su alta capacidad de gestión se ha traducido en que las empresas que recién adquiridas se encuentran en quiebra, rápidamente empiezan a generar utilidades. Es el caso de ATTLA y también de Embratel en Brasil. Ejecutivos del Grupo destacan como una ventaja importante de la empresa la afinidad que sus ejecutivos encuentran en los países latinoamericanos de destino que deriva de la experiencia desarrollada en México de trabajar en mercados pobres. La organización interna de la empresa se caracteriza por ser bastante plana. Existe una fácil comunicación entre distintos ejecutivos de distintos niveles en función de los requerimientos operativos. La internacionalización de las empresas permite importantes ganancias de escala. No se trata sólo de las economías derivadas de la compra de terminales. Lo más importante son las economías derivadas de la exportación de las mejores prácticas de operación a los distintos países. La incorporación de nuevas empresas no implica el crecimiento del staff en México, sino que dichas empresas son atendidas por los mismos recursos humanos de Telmex. El grupo de ejecutivos que maneja las operaciones de América Latina no supera las cinco personas.

La importancia de los inversionistas institucionales en Telefónica España explica que el impacto sobre la valoración del capital accionario aparece como el principal criterio que orienta la política de adquisiciones por parte de la compañía. Por el contrario, el Grupo Carso prioriza el valor de la empresa en su política de adquisiciones y privilegia los objetivos de largo plazo. La gran disponibilidad de recursos en efectivo permite al grupo desarrollar una agresiva política de adquisiciones. Esta política no se restringe a las telecomunicaciones; es también agresiva en las otras ramas del conglomerado (Recuadro 2). En telecomunicaciones, la prioridad está dada por el objetivo de disponer de operaciones móviles en todos los países de la región. No obstante, la empresa desarrolla también inversiones en empresas de larga distancia y transmisión de datos que le permita ingresar en los sectores más rentables de la telefonía local, el segmento corporativo. Esto parece consistente con lo que señalaron ejecutivos en las entrevistas desarrolladas, a saber, que la estrategia en los

países donde Telefónica es el incumbente, es trabajar como operador de nicho. No obstante, la compra del principal operador de cable del Brasil (Cuadro 3) y los rumores en el mercado de que el Grupo Carso sigue atento a la trayectoria de Telemar en Brasil, de Telecom Argentina, de ENTEL en Chile y de otros operadores fijos en la región, sugieren que el Grupo Carso no parece satisfacerse con la categoría de operador de nicho.

Telefónica España ha concentrado su política de adquisiciones en los últimos años en consolidar su posicionamiento en las telecomunicaciones fijas en Brasil y sus operaciones móviles en la región. El principal paso en este campo ha sido la consolidación de sus operaciones en México hasta constituirse en el segundo principal operador móvil, y la adquisición de las empresas móviles de Bellsouth. No obstante, existe consenso entre los analistas y, así lo expresan los propios ejecutivos, que la empresa en México está a la búsqueda de socios estratégicos en las telecomunicaciones fijas.

5. El futuro de la competencia en las telecomunicaciones en América Latina en el escenario del duopolio; algunas conclusiones

Los objetivos del presente trabajo fueron explicar las razones que han llevado a que dos empresas, Telefónica España y TELMEX AMÉRICA MÓVIL, se constituyeran en las principales operadoras de telecomunicaciones en América Latina e identificar las tendencias que el sector puede mostrar en el futuro cercano.

En relación con el primer aspecto, el trabajo dejó en evidencia como las decisiones iniciales en materia de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en los diversos países involucrados, así como la decisión gubernamental de apoyar o no un campeón nacional, jugó un papel crucial en la configuración del mercado regional de telecomunicaciones. Un papel importante también jugaron las decisiones empresariales respecto de los segmentos de las telecomunicaciones que era necesario privilegiar en la política de adquisiciones y de inversiones. La opción de adquirir a las empresas incumbentes en telefonía fija permitió explotar los beneficios de una gran cartera de clientes, de la exclusividad de la última milla y del papel determinante de la telefonía fija en la industria. Al fortalecimiento de estas empresas, colaboró también una institucionalidad reguladora débil y con poca experiencia en la materia, así como el relativo atraso en que surgieron las entidades encargadas de promover la competencia en los mercados.

Las empresas de telecomunicaciones que, en cambio, optaron por operar en segmentos particulares e innovadores desde el punto de vista tecnológico, como fue la telefonía móvil en un inicio y las operaciones basadas en las entonces nuevas redes de fibra óptica, se vieron en general obligadas a

abandonar sus operaciones en América Latina. Esta evolución ha traído como consecuencia la casi desaparición de los operadores de origen estadounidense de la región.

En el curso del presente trabajo se examinaron las dos diferentes etapas que caracterizaron el desarrollo de las telecomunicaciones en América Latina a partir del proceso de privatización y liberalización de la industria, iniciado hacia fines de la década de los ochenta.

Una primera fase, se prolonga hasta el fin de los períodos de exclusividad en México, Perú y Argentina y el inicio de las privatizaciones en Brasil. Luego de la privatización, la etapa se caracteriza por el esfuerzo por parte de Telefónica y Telmex de modernizar las redes, expandir la cobertura de los servicios y el aprovechamiento de las ventajas que genera el control de la última milla, los contratos de exclusividad en telefonía fija y de larga distancia para consolidar la posición dominante en cada uno de los países indicados. En el período, las empresas comienzan a valorar las operaciones móviles todavía concebidas como un negocio de segunda línea.

La segunda etapa se caracteriza por el creciente reconocimiento que la competencia en América Latina tiene un carácter regional y por la consolidación de Telefónica y Telmex-América Móvil como los dos operadores dominantes en la región. La participación exitosa en los procesos de privatización en Brasil se transforma en una condición básica para el éxito futuro. Esto queda en evidencia en el hecho de que la organización nacional de las empresas pierde importancia, estructurándose los negocios a partir de los principales servicios prestados. Esta organización persigue una mejor valoración de los operadores por segmentos de negocios, busca mejorar las condiciones de competencia frente a los operadores especializados y escapar de las restricciones que los marcos regulatorios imponen a las empresas incumbentes. Es la época en que Telefónica España crea Telefónica Móviles y una organización única para las operaciones fijas. Es también el momento en que Telcel-América Móvil se independiza de Telmex tanto por razones regulatorias en México como por la estrategia de ponerlas a competir entre sí.

La reestructuración se explica también por el convencimiento de que de esa manera se podía enfrentar mejor la privatización brasileña. Durante esta etapa, se inicia el proceso de privatización en Centroamérica. Telefónica intenta participar en la licitación de INTEL en Panamá pero no es aceptada, pues el gobierno español posee todavía una participación mayoritaria en la empresa. Inicia operaciones móviles en El Salvador y Guatemala y adquiere todas las operaciones de Bellsouth en América Latina. En esta etapa, Telmex-Telcel-América Móvil inicia su incursión hacia América Latina adquiriendo TELGUA, el incumbente guatemalteco y varias operaciones en América del Sur.

Cinco son las consideraciones que llevan a afirmar que se está iniciando una nueva etapa:

La primera deriva de que dos empresas Telefónica España y TELMEX-América Móvil se han consolidado como los dos operadores líderes en América Latina. Aún cuando esta evolución se venía observando desde hace algún tiempo, no es sino hasta mediados del 2004 y 2005 que estas empresas han tomado posiciones en prácticamente todos los países. La salida de las operadoras estadounidenses de la región abrió un gran espacio para la consolidación de estas dos empresas. Las firmas de Estados Unidos al no lograr operar exitosamente en la región, consolidaron sus operaciones globales en mercados europeos y priorizaron la intensa competencia en su propio mercado.

La segunda consideración está asociada al liderazgo que está asumiendo la telefonía móvil como medio para insertarse en nuevos mercados y para consolidar posiciones en países en que una de ellas carece de operaciones fijas. Esta evolución está asociada con el inicio de la consolidación del fin del uso exclusivo de la última milla de que disfrutaron en las tres primeras fases las empresas incumbentes en telefonía local fija. El control de la última milla, como vimos en la sección número tres, aseguró una posición dominante en telefonía fija. En general no existen casos en que la posición del incumbente haya sido puesta en cuestión por alguno de los entrantes en dicho segmento. Pero más importante que eso, el uso exclusivo de la última milla aseguró una posición dominante en la industria de telecomunicaciones en su conjunto. Ello causó dificultades a las empresas operadoras de larga distancia.

En este contexto, la alta penetración móvil, que supera con creces la penetración en telefonía fija, es una primera señal en el sentido que el acceso al usuario final, que tienen las empresas móviles genera condiciones para neutralizar la posición dominante de las empresas fijas. Esto es relevante para identificar las futuras tendencias de la competencia global en telecomunicaciones. Si la hipótesis planteada es correcta, ello va a implicar que el futuro de las dos empresas en países que no tienen operaciones significativas en telefonía fija, no necesariamente va a ser similar al que experimentaron BellSouth y Iusacell. En efecto, la gran cartera de clientes en telefonía móvil permite mejorar las condiciones competitivas.²⁶

El tercer elemento que está condicionando la aparición de una nueva etapa de las telecomunicaciones de América Latina luego del inicio del proceso de privatizaciones, es la importancia adquirida por Internet de banda ancha que está transformando radicalmente el mercado de voz. El rápido desarrollo de la banda ancha en sus modalidades asociadas al TV cable y al ADSL está dando lugar a un crecimiento significativo de la VoIP que amenaza con transformar radicalmente las modalidades tradicionales de tarificación de los servicios de voz fija. En efecto, diversas compañías entre las que destaca Skype ofrecen

²⁶ Se trata sólo de una hipótesis y no de una afirmación categórica. De hecho, informaciones recientes señalan que en los dos primeros trimestres de 2005, la empresa Movistar de Telefónica luego de alcanzar niveles auspiciosos de participación en el mercado mexicano ha enfrentado una pérdida cercana a los 900.000 suscriptores equivalente a cerca de un 8% de los suscriptores totales en el país.

servicios de voz gratuitas para quienes disponen de conexiones de banda ancha. Ello implica que, hacia el futuro, las empresas propietarias de redes deberán variar sus fuentes de ingreso de manera de sustituir las fuentes actuales vinculadas al servicio de voz. Con el desarrollo de la banda ancha móvil, VoIP empezará a representar, también, una amenaza para la servicios móviles de voz, lo cual constituye una amenaza aún mayor, si se tiene en cuenta que en telecomunicaciones móviles la casi totalidad de los ingresos provienen, en la actualidad del transporte de voz.

El cuarto elemento que determina la aparición de una nueva etapa deriva del surgimiento de tendencias importantes para reestructurar la organización interna de las empresas para dar cuenta de los desafíos de la convergencia. Las estrategias corporativas requieren buscar nuevas sinergias entre las empresas de los diferentes grupos estructuradas en torno a los segmentos tradicionales de las telecomunicaciones. Los clientes empiezan cada vez más a demandar servicios integrales de comunicaciones y por tanto, la estructuración indicada de las empresas empieza a constituirse en un obstáculo. Por estas razones, bajo la estructura jurídica legal de las empresas, los grupos empiezan a operar bajo nuevas formas. La operación se empieza a estructurar en función de grupos de clientes los cuáles son servidos por la red global de la empresa y por el resto de los sistemas de apoyo. Sobre esa base, si bien la captura de nuevos clientes sigue siendo una prioridad (al contrario de mercados más maduros que están cerca de la etapa de saturación), las empresas empiezan a prepararse para captar a los clientes que usan intensivamente las telecomunicaciones. En tal sentido, las empresas empiezan a introducir paquetes de servicios más sofisticados, Internet móvil, monederos electrónicos, roaming regional, televisión móvil, etc. La nueva etapa reformula las fortalezas asociadas a la exclusividad de la última milla y el control de las tecnologías más avanzadas.

Finalmente un quinto elemento se relaciona con la aparición de presiones tendientes a inducir una homogenización de los marcos regulatorios en la región. Al regionalizarse las operaciones, las ventajas que los marcos regulatorios nacionales y su aplicación generan para los incumbentes en cada uno de los países pierden su atractivo pues se ven compensadas por las pérdidas que los mismos marcos regulatorio generan en los países en los que las empresas no son los incumbentes. Por otra parte, las fuertes tendencias hacia una unificación de la operación de los diferentes segmentos (fijo, LD, móvil) que induce la convergencia, fortalecen los incentivos para eliminar las distinciones regulatorias que siguen caracterizando la mayor parte de los regímenes en América Latina y que limitan las posibilidades de optimizar el uso de las diferentes redes.

Bibliografía

- ANATEL (1998), General Licensing Plan, <http://www.anatel.gov.br/biblioteca/Planos/PGOut.htm>
- Bel, G. y F. Trillas (2005), "Privatization, Corporate Control and Regulatory Reform: The case of Telefónica", *Telecommunications Policy*, 29(1), pp. 25-51.
- Cave, Martin, Majumdar Sumit y Vogerlsang (2002), *Handbook of Telecommunications Economics*, Volumen 1. Structure, regulation and competition, Eseevier.
- CEPAL (2001), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- Dymond, Andrew y Sonja Oestman (2004), "The role of sector reform in achieving universal access", en Trends in "Telecommunication Reform 2003", capítulo 3, ITU, Ginebra.
- Hausman, Jerry (2002), "Mobile Telephone", en Cave, Martin, Majumdar Sumit, y Vogerlsang.
- Hill, Alice y Manuel Angel Abdala (1993), "Regulation, institutions, and commitm: privatization and regulation in the Argentine telecommunications sector", http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&id=000009265_3961005141505
- Mariscal, Judith y Eugenio Rivera (2005), *New trends in the Latin American telecommunications market: Telefonica & Telmex*, *Telecommunications Policy* 29, pp. 757-777.
- Mariscal, Judith, Carla Bonina y Julio César Luna (2005), *La pobreza digital y los nuevos escenarios de mercado en América Latina*, ICA.
- Mattos, César y Paulo Coutinho (2005), *The Brazilian model of telecommunications reform*, *Telecommunications Policy* 29, pp. 449-466.
www.elsevierbusinessandmanagement.com/locate/telpol
- Mendes de Paula, Germano (2003), "Estratégias corporativas e de internacionalização de grandes empresas na América Latina", CEPAL, Serie Desarrollo Productivo 137, Santiago de Chile.
- Ministro do Estado das Comunicações (1996), "Norma Geral de Telecomunicações n.º 20 / 96 Serviço Móvel Celular", http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/portaria/portarias_mc/portmc_01533_1996.pdf
- Motta, Máximo (2004), *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Network Economics Consulting Group NECG (2004), "The Diffusion of Mobile Telephony in Latin America, Successes and Regulatory Challenges", Canberra.
- Novaes, Ana (1999), *Privatizacao do setor de telecomunicacoes no Brasil*.
- OECD (1999b), "Regulatory Reform in Mexico. Regulatory Reform in the Telecommunications Industry", <http://www.oecd.org/pdf/M00040000/M00040539.pdf>
- OECD (1999a), "Regulatory Reform in Mexico. The role of Competition Policy in Regulatory Reform", <http://www.oecd.org/pdf/M00040000/M00040536.pdf>
- Oestman, Sonja (2003), "Mobile Operators: their contribution to universal service and public access", Intelcon Research.

- Presidente de la República (1997), “LEI No 9.472, Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no. 08, de 1995”, <http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/leis/leigerall/leigerall.pdf>
- Rozas, P. (2003), *Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones. El caso de Telefónica SA*, Serie Gestión Pública número 36, ILPES, <http://www.cepal.cl/publicaciones/Ilpes/4/LCL1934P/sgp36.PDF>
- Rozas, Patricio (2005), *Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector de telecomunicaciones*, CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura, número 93.
- Stephens, Robert, Jeremy Boyd y Juan Galarza (2005), “Telefonía celular-nuevo instrumento para el acceso universal en Latinoamérica”, en *Latin.tel, Regulatel*, Año 1, Número 1, marzo.
- Telecom CIDE (2005), “Contribuciones Sociales y Económicas de la Telefonía Móvil en México según un análisis de las fases de Maduración del Mercado”, estudio elaborado para Telefónica Movistar México, México, DF.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2000), *Políticas de telecomunicaciones para las Américas. Libro azul*, UIT - CITEI, (abril).
- Wallsten, Scott (2000), “Telecommunications Privatization in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods”, <http://www.isnie.org/ISNIE01/Papers01/wallsten.pdf>
- Yañez, C. (2000), “Las estrategias de las empresas transnacionales españolas en América Latina. Los casos de Endesa y Telefónica”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, números 12-13, Barcelona, Diciembre, http://www.iigov.org/revista/?p=12_00.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Arellano Gault y Vera-Cortés Gabriela, *Institutional Design and organization of The Civil Protection National System in Mexico: The case for a decentralized and participative policy network*, AP-162
- Cabrero Enrique, López Liliana, Segura Fernando y Silva Jorge, *Acción Municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?*, AP-163
- Rowland, Allison, *A Comparison of Federalism in Mexico and the United States*, AP-164
- Sour, Laura, *Tax Compliance & Public Goods: Do They Really Get Alone?* AP-165
- Sour, Laura, *Crime, Punishment or... Reward? Testing the Crowding-In Effect in the Case of Tax Compliance*, AP-166
- Bonina Carla, *Tecnologías de información y Nueva Gestión Pública: experiencias de gobierno electrónico en México*, AP-167
- Merino Mauricio y Macedo Ignacio, *La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo ...*, AP-168
- Merino Mauricio, *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública...* AP-169
- Sour Laura y Girón Fredy, *Evaluando al gobierno electrónico: realidades concretas sobre el progreso del federalismo digital en México*, AP-170
- Sánchez Reaza Javier, *Productividad ventajas comparativas reveladas y competitividad sectorial en México*. AP-171

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández Fausto y Jarillo Brenda, *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México*, E-336
- Rosellón Juan, *Regulation of Natural Gas Pricing in Mexico*, E-337
- Rosellón Juan, Sophie Meritet, Alberto Elizalde, *LNG in the Northwestern Coast of Mexico: Impact on Prices of Natural Gas in Both Sides of the US-Mexico Border*, E-338
- Mayer Foulkes, Peter Nunnenkamp, *Do Multinational Enterprises Contribute to Convergence or Divergence? A Disaggregated Analysis of US FDI*, E-339
- Smith Ramírez Ricardo, *Introducing Soil Nutrient Dynamics in the Evaluation of Soil Remediation Programs. Evidence form Chile*, E-340
- Coady David P., Parker Susan W., *A Cost-Effectiveness Analysis of Demand-and Supply-Side Education Interventions: The Case of PROGRESA in Mexico*, E-341
- Carreón-Rodríguez Víctor G., Jiménez Armando, Rosellón Juan, *The Mexican Electricity Sector: Economic, Legal and Political Issues*, E-342
- Musacchio Aldo, Gómez Galvarriato Aurora, *Bonds, Foreign Creditors, and the*

- Costs of the Mexican Revolution*, E-343
Cermeño Rodolfo y Vázquez Sirenia, *Technological Backwardness in Agricultura: Is it Due to Lack of R&D Human Capital and Openness to international Trade?*
E-344
Arellano Rogelio, Hernández Trillo Fausto, *Challenges of Mexican Fiscal Policy*,
E-345

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González Guadalupe, Minushkin Susan y Shapiro Robert (editores), *Mexican Public Opinion and Foreign Policy*, EI-120
González Guadalupe, Minushkin Susan, Shapiro Robert y Hug Catherine (editores), *Comparing Mexican and American Public Opinion and Foreign Policy*, EI-121
González Guadalupe, Minushkin Susan y Shapiro Robert (editores), *Opinión pública y política exterior en México*, EI-122
González Guadalupe, Minushkin Susan, Shapiro Robert y Hug Catherine (editores), *Opinión pública y política exterior en México y Estados Unidos: un estudio comparado*, EI-123
Meseguer Covadonga, *What Role for Learning? The Diffusion of Privatisation in the OECD and Latin American Countries*, EI-124
Sotomayor, Arturo, *The Unintended Consequences of Peacekeeping Participation in the Southern Cone of South America*, EI-125
Odell S. John and Ortiz Mena L.N. Antonio, *Getting to "No": Defending Against Demands in NAFTA Energy Negotiations*, EI-126
López Farfán Fabiola y Schiavon Jorge A., *La política internacional de las entidades federativas mexicanas*, EI-127
Sotomayor, Arturo, *Tendencias y patrones de la cooperación internacional para el desarrollo económico*, EI-128
Sotomayor, Arturo, *La participación en Operaciones de Paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay*, EI-129

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Pásara Pazos, Luis, *Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala*, EJ-3
Bergman S., Marcelo, *Confianza y Estado de Derecho*, EJ-4
Bergman S., Marcelo, *Compliance with norms: The Case of Tax Compliance in Latin America*, EJ-5
Pásara, Luis, *Cómo sentencian los jueces en el D. F. en materia penal*, EJ-6
Pásara, Luis, *Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y Balance*, EJ-7
Posadas, Alejandro, *Canada Trade Law & Policy after NAFTA and the WTO*, EJ-8
Hernández, Roberto, *Alcances del "juicio oral" frente a la Reforma Integral a la Justicia Penal propuesta por presidencia*, EJ-9

- Magaloni, Ana Laura, *El impacto en el debate sobre la reforma judicial de los estudios empíricos del sistema de justicia: el caso del estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil*, EJ-10
- Bergman, Marcelo, *Do Audits Enhance Compliance? An Empirical Assessment of VAT Enforcement*, EJ-11
- Pazos, María Inés, *Sobre la semántica de la derrotabilidad de conceptos jurídicos*, EJ-12

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq, James Mahoney, *Measuring Political Democracy: Data Adequacy, Measurement Error, and Central America*, EP-169
- Marván Laborde, Ignacio, *¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917*. EP-170
- Schedler Andreas & Sarsfield Rodolfo, *Democrats with Adjectives Linking Direct and Indirect Measures of Democratic Support*, EP-171
- Langston, Joy, *After the End: México's PRI in the Aftermath of the 2000 Presidential Defeat*, EP-172
- Schedler Andreas, *Patterns of Interparty Competition in Electoral Autocracies*, EP-173
- Schedler Andreas, *Mapping Contingency*, EP-174
- Langston Joy, *The Search for Principals in the Mexican Legislature: The PRI's Federal Deputies*, EP-175
- Lehoucq Fabrice, Gabriel Negretto, F. Javier Aparicio, Benito Nacif y Allyson Benton, *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*, EP-176
- Langston Joy, *Why Hegemonic Parties Rupture, and Why Does it Matter?*, EP-177
- Murillo, María Victoria y Martínez Gallardo Cecilia, *Policymaking Patterns: Privatization of Latin American Public Utilities*, EP-178

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Sauter, Michael J., *Clock Watchers and Stargazers: Berlin's Clock Between Science, State and the Public Sphere at the Eighteenth Century's End*, H-26
- Pipitone, Ugo, *Desigualdades. (Segundo capítulo de Caos y Globalización)*, H-27
- Bataillon, Gilles, *Formas y prácticas de la guerra de Nicaragua en el siglo XX*, H-28
- Meyer, Jean, *Pro domo mea: "La Cristiada" a la distancia*, H-29
- Meyer, Jean, *La iglesia católica en México 1929-1965*, H-30
- Meyer, Jean, *Roma y Moscú 1988-2004*, H-31
- Pani, Erika, *Saving the Nation through Exclusion: The Alien and Sedition Acts and Mexico's Expulsion of Spaniards*, H-32
- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado (Tercer capítulo de El Temblor...)*, H-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, H-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, H-35

Ventas

DIRECTAS:

57-27-98-00 Ext. 2603 y 2417
Fax: 57-27-98-85

INTERNET:

Librería virtual:	www.e-cide.com
Página web:	www.cide.edu
e-mail:	publicaciones@cide.edu

LIBRERÍAS DONDE SE ENCUENTRAN DOCUMENTOS DE TRABAJO:

- LIBRERÍAS GANDHI Tel. 56-6110-41
- LIBRERÍA CIDE/F.C.E. Tel. 57-27-98-00 EXT. 2906
- SIGLO XXI EDITORES S.A. DE C.V. Tel. 56-58-75-55
- UAM AZCAPOTZALCO Tel. 53-18-92-81
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN Tel. 51-33-99-00