

EL INICIO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A) El Origen de las Telecomunicaciones en la Argentina

El origen de las telecomunicaciones en la República Argentina se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, al instalarse el telégrafo, conjuntamente, con el primer ferrocarril. "Allí se inaugura el Camino de Hierro del Oeste de Buenos Aires (denominado Ferrocarril del Oeste, luego ferrocarril Sarmiento)". (1)

A partir de esa fecha se extienden los telégrafos, construyéndose la línea telegráfica pública, "...paralela a las vías, que es impulsada por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y equipada por Siemens. En 1865 llega hasta Bragado". (2). Buenos Aires contaba, a partir de 1870 con tendidos importantes, uno de ellos se dirigía a Rosario y otro a Córdoba.

La creación de la Administración Central de los Telégrafos Nacionales, el 17 de enero de 1871, el dictado de la Ley 750 ½, el 7 de octubre de 1875 y el nacimiento de la Dirección General de Correos y Telégrafos en 1876, comienzan a consolidar jurídica y administrativamente las telecomunicaciones de nuestro país.

Con relación a la Ley 750 ½ sobre telégrafos, la misma contenía "...en materia de jurisdicción, disposiciones análogas a las leyes ferroviarias Nros. 531 y 2873. Preceptúa la Ley 750 ½:

Art. 2º.- Consideranse nacionales a los efectos del artículo anterior: 1º. Los telégrafos de propiedad de la Nación; 2º. Los que fuesen garantidos, subvencionados o autorizados por ella; 3º. Los que ligasen un territorio federal con una o más provincias, los que uniesen una provincia con otra y los que pusiesen en comunicación cualquier punto del territorio de la Nación con un Estado extranjero.

Art. 3º.- Las provincias podrán construir o autorizar la construcción de telégrafos, dentro de los límites de su territorio respectivo, sin intervención del Gobierno General; pero con la obligación de respetar los privilegios concedidos por éste a otras empresas. Estos telégrafos quedarán sujetos a las prescripciones de la presente Ley en aquellos puntos en que ella establece y reglamenta relaciones de derechos civil, comercial o penal". (3)

"Pero, el fundamento que se dio a estas disposiciones de la ley de telégrafos fue diferente del aducido para las disposiciones análogas de la ley de ferrocarriles. Cuando se discutió en el Congreso Nacional la ley de telégrafos se expresó la íntima analogía existente entre el servicio que se hace por el telégrafo y el correo, pues ambos sirven para la transmisión del pensamiento. Fundándose en esta analogía, y atento que, según la Constitución Nacional, artículo 67 inciso 13, corresponde al Congreso arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación, se resolvió el problema de la jurisdicción, en materia de telégrafos, en la forma que determina la ley 750 ½". (4)

En los inicios de los años ochenta, precisamente el 2 de marzo de 1881, el Presidente de nuestro país, Julio A. Roca, dicta el decreto por el que autoriza a

Benjamín Mautin, representante de la Compañía de Teléfonos de Gower Bell, "...a construir a su costo en la Capital y suburbios Oficinas Telefónicas de esta invención, sin que esto importe concederle ninguna clase de privilegio...".

Luego seguirá dictando el Presidente Roca los decretos que autorizarán en igual medida a las otras compañías - empresas extranjeras de telefonía comercial - a la instalación de sus oficinas en Buenos Aires.

En resumen, en aquella época tres empresas operaban en el sector telefónico: la Compañía de Teléfonos Gower-Bell (inglesa), la Compañía Continental Telefónica del Río de la Plata (Compañía Continental Telefónica de Estados Unidos) y la Societé du Pantéléphone L. de Loch et Cie. (belga), fusionándose estas dos últimas en 1882. La nueva firma adquiere la Compañía de Teléfonos Gower-Bell, comenzando a partir de allí a funcionar como Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata (UT) y denominándose la misma, con sede en Inglaterra, The United River Plate Telephone Company.

Sin embargo, Tesler señala "que el primer intento de telefonía argentina, nace de hecho en 1878, a dos años de haberla patentado en los Estados Unidos uno de sus descubridores, el escocés Alexander Graham Bell, y tres años antes que comenzara la telefonía comercial implementada por aquellas empresas extranjeras...Lo cierto es que desde principios de 1878 hasta 1881, inclusive, *La Prensa* fue el diario que apoyó de manera elocuente a la primera sociedad de hecho que en el país se ocupó en la fabricación de aparatos y otros elementos, para establecer el nuevo medio de comunicación". (5)

Más allá de lo expuesto precedentemente, por obra de un delegado de la Societé du Pan - Telephone de Loch se "...estableció por primera vez en Buenos Aires un rudimentario servicio telefónico, con sede en un pequeño local anexo a la imprenta La Minerva de la calle Florida 24. Este servicio contaba con veinte abonados, entre los que figuraban la Sociedad Rural Argentina y el Club del Progreso. Un año más tarde esta compañía se transformó en la Sociedad Nacional de Panteléfono". (6)

La Unión Telefónica del Río de la Plata, luego Compañía Unión Telefónica, "...conformada por las tres empresas pioneras, sufre una escisión por parte de los usuarios. Un grupo importante de abonados disconformes con la calidad del servicio inglés y conceptuando elevado su costo, decidió formar una cooperativa de servicio telefónico, así nació la Sociedad Cooperativa Telefónica, en 1887", posteriormente denominada Compañía Telefónica Argentina. (7)

Por aquella fecha se proyectan las telecomunicaciones, abarcando los tendidos grandes extensiones. Su recorrido se inicia en Buenos Aires, llegando a La Plata, luego a Chascomús y posteriormente a Rosario; contándose por miles los kilómetros cableados a finales de la década del noventa.

A principios del Siglo XX, el Congreso Nacional legisla sobre teléfonos y radiotelegrafía, al sancionar "...la ley N° 4408, del 29 de septiembre de 1904, que declara comprendidas en las disposiciones de la ley de Telégrafos Nacionales del 7 de octubre de 1875, a las empresas de teléfonos y radiotelegrafía, que

liguen un territorio federal con una provincia, dos provincias entre sí o un punto cualquiera de la Nación con un Estado extranjero". (8)

En relación al plexo normativo dispuesto en la primera etapa, se recuerda que, el 25 de septiembre de 1913 se dictó la Ley 9127 de Organización del Servicio Radiotelegráfico. En su artículo 1º establecía que: *"El servicio radiotelegráfico dentro del territorio de la Nación y para la comunicaciones internacionales hasta una distancia mínima de mil kilómetros, será hecho exclusivamente por el Estado"*.

En cuanto al desarrollo de la telefonía, cabe señalar que "...en 1916 se forma la Compañía Entrerriana de Teléfonos S.A. - CET - y en 1927, la Compañía Argentina de Teléfonos S.A. - CAT -, para prestar servicios telefónicos en Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta y Santiago del Estero. En 1923, Ericsson estableció el primer enlace telefónico con la Mesopotamia mediante la instalación de un cable subfluvial entre Santa Fe y Paraná". (9)

Las compañías, Telefónica Argentina y Unión Telefónica del Río de la Plata, entre 1927 y 1929, pasaron a manos de capitales estadounidenses, al ser adquiridas por la ITT (International Telephone and Telegraph Company).

Más adelante, durante el gobierno del General Perón "...por la Ley 12.864, del 28 de noviembre de 1946, se dispuso la adquisición de los bienes de la empresa "United River Plate Telephone Ca. Ltd.", y por la Ley 12.971, del 28 de marzo de 1947 se declaró que la Empresa Mixta Telefónica Argentina, a la que fueron transferidos los "Bienes, derechos y obligaciones" de la United River Plate, etc., es persona de derecho público". (10)

El proceso de nacionalización de empresas privadas encontró luego fundamento en la Constitución Nacional de 1949. El informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora, firmado por Arturo Sampay, expresaba: "La prestación de servicios públicos es una de las funciones del Estado, garante del bien común, y es propio en consecuencia, que después de haber experimentado el fracaso del sistema de concesiones a privados debido a que la consideración del provecho individual empujaba a segundo plano la preocupación por el bien general, se reponga en manos del Estado las riquezas y funciones que originariamente le pertenecen".

Esta breve referencia histórico-normativa nos pone de manifiesto cual ha sido el punto de partida de las telecomunicaciones en la Argentina. En una rápida reseña, observamos que nuestro país tuvo tres épocas: una primera, principalmente con compañías inglesas; la segunda, estadounidense y por último, el arribo del período de administración estatal.

Sin embargo, debe señalarse que en esta última etapa, siguieron funcionando como empresas privadas, la Cía. Entrerriana de Teléfonos S.A. y la Cía. Argentina de Teléfonos S.A, ambas del grupo Ericsson.

B) ENTel. Ley de Telecomunicaciones 19.798

Tesler señala que “La firma del convenio de compra, por parte del Estado argentino a la International Telephone and Telegraph Corporation, del activo físico de la Compañía Unión Telefónica del Río de La Plata Limitada significó la incorporación al patrimonio nacional de la red telefónica más importante que existía dentro del territorio. El acto protocolar tuvo lugar en el salón Blanco de la Casa de Gobierno, el 3 de setiembre de 1946 y lo presidió el entonces Jefe de Estado”. (11). “El sector más numeroso y calificado de la oposición no formuló objeción a la adquisición en sí. Esto lo destacó el entonces presidente, general Juan Domingo Perón: ...la general adhesión a la política de recuperación incluso de los adversarios de ampliar el dominio y funciones del Estado, es neto exponente de un sincero sentimiento de plenitud nacional que a nadie puede herir ni sorprender”. “En cambio se levantaron voces de protesta por el monto convenido y las demás condiciones estipuladas, entre las partes compradora y vendedora”. (12)

Continúa diciendo Tesler, “En cuanto al aspecto económico, les redituó más a los vendedores: lo mismo siguieron ganando, pero sin riesgos de inversión, ni debiendo afrontar la responsabilidad de la conducción empresarial. Esto surge de lo acordado en el artículo tercero del Contrato de adquisición de la United River Plate Telephone Company Limited, celebrado, ad referendum del Congreso, entre el Gobierno nacional y la International Telephone and Telegraph Corporation, firmados por el ministro de Hacienda, Ramón A. Cereijo, el coronel Sosthenes Behn y Henry A. Arnold, en carácter de presidente y vicepresidente de la I.T.T., respectivamente”. (13)

La estatizada Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), pasará a denominarse en el año 1949, Teléfonos del Estado (TE), y recién en 1956 tendrá su origen la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel).

En función de lo expuesto, se señala que la República Argentina va a presentar en esta etapa y como principal actor en el cumplimiento de la prestación del servicio telefónico a ENTel. Sin embargo, como fuera destacado, conjuntamente con la citada, continuaron operando la Compañía Argentina de Teléfonos (CAT) y la Compañía Entrerriana de Teléfonos (CET) y algunas cooperativas telefónicas del interior del país, las que cumplieron un rol pionero en el desarrollo de las telecomunicaciones de nuestra Nación.

Por aquellos años, en un importante número de países de América Latina y Europa, los servicios de telecomunicaciones, y en particular el de telefonía, eran brindados por empresas estatales. Esta circunstancia se correspondía con la idea de asignar al Estado el desarrollo de actividades comerciales e industriales y la prestación de diversos servicios públicos. Este proceso tuvo una particular expansión en la Europa de entre guerras, trasladándose, con variados matices, a nuestro territorio.

El denominado “Estado de Bienestar” legitimaba la intervención pública en distintos planos de la realidad con el objeto de satisfacer un conjunto de demandas sociales. Conceptos tales como soberanía, defensa nacional,

independencia económica y justicia social conformaban un abanico ideológico que permitía y justificaba la intervención pública en actividades comerciales e industriales.

En ese contexto se analizará la actuación desempeñada por el Estado Nacional, específicamente, en el campo de las telecomunicaciones. Al respecto deberá tenerse presente lo dispuesto por la Ley de Telecomunicaciones 19.798 - aún parcialmente vigente - sancionada el 22 de agosto de 1972.

Es de destacar que la norma citada, dada la fecha de su promulgación, incorpora conceptos y valores jurídicos y políticos de aquel momento.

En la exposición de motivos de esta ley, entre otros aspectos, se afirma la tesis que considera que "...el Estado retiene para sí el monopolio jurídico del transporte de información a distancia y lo ejercita por sus propios medios o lo deja en manos de terceros según la conveniencia de tiempo, lugar y circunstancia, bajo las figuras de la concesión o del permiso subordinada la actividad al contralor de su poder soberano".

En ese orden de ideas, en la citada ley se determinó que el Estado era el operador virtualmente exclusivo de los servicios de telecomunicaciones y se sostenía el concepto de seguridad nacional, al afirmar que "*...las telecomunicaciones contribuirán a la seguridad y se adecuarán a las exigencias que imponga la defensa nacional*". En ese orden, jugaba un rol importante la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

El texto legal expresa que no se otorgarán autorizaciones o permisos para explotar servicios de telecomunicaciones que impliquen la concesión de un monopolio incompatible con la soberanía, el desarrollo o la seguridad nacional.

En la misma orientación, se prohíbe cursar telecomunicaciones lesivas a la seguridad nacional, a las relaciones internacionales, la vida normal de la sociedad y sus instituciones, la moral y las buenas costumbres.

Señala, además, que no podrá instalarse ni operarse ningún sistema, equipo o instrumento capaz de recibir señales directas de telecomunicaciones emitidas por satélites de la tierra. Solo por excepción puede ser autorizado por el PEN.

También consagra una suerte de "Compre Nacional", promoviendo la adquisición de equipamiento a las empresas argentinas, de modo de fomentar la industria nacional de telecomunicaciones.

Se crea el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, como autoridad del sector, integrado por representantes de diversos ministerios y de las Fuerzas Armadas.

Asimismo se establece la jurisdicción nacional para los servicios de telecomunicaciones de propiedad de la Nación, en los servicios de radiocomunicaciones, para la recepción de señales satelitales y en el supuesto de interconexiones provinciales. Conforme a ello, son importantes las funciones atribuidas al PEN en el sentido de autorizar la instalación y explotación de servicios de telecomunicaciones, su fiscalización y control y la administración de la banda de frecuencias.

También el PEN fija las tarifas y gravámenes de los servicios de telecomunicaciones, debiendo ser justas, razonables y cubrir los costos de explotación y desarrollo del servicio.

La norma limita las facultades de provincias y municipios, que no pueden obstaculizar las obras necesarias para la instalación de servicios públicos de telecomunicaciones nacionales. Si bien tienen la facultad de regular la utilización del espacio aéreo en sus respectivas zonas, la Ley 19.798 aclara que tal uso está exento de gravámenes. Esta determinación, como se verá más adelante, ha dado lugar a diversas presentaciones judiciales.

La normativa en cuestión consagra el derecho de toda persona de hacer uso de los servicios de telecomunicaciones abiertos a la correspondencia pública, de conformidad con la ley. Así también, dispone que las correspondencias de telecomunicaciones es inviolable.

La señalada Ley 19.798, en su Título III regula los “Servicios de Telecomunicaciones”. En la denominación no se agrega el término “público”. Sin perjuicio de ello, en el articulado de la misma se hace referencia a este concepto. Por ejemplo, en el artículo 25, se describe la responsabilidad de los prestadores de los servicios públicos de telecomunicaciones por errores o demoras en los despachos, refiriendo tal concepción implícitamente a la actividad postal. Luego, en el artículo 37, se establece la obligación de los prestadores de publicar gratuitamente la guía; con lo cual, en este caso, se asocia implícitamente el servicio público al servicio telefónico. Asimismo, los artículos 39, 40 y 41 de la ley refieren específicamente al servicio público de telecomunicaciones.

Al respecto, es importante destacar una de las principales distinciones entre el servicio de telecomunicaciones (14) y el servicio de radiodifusión (15). La Ley 22.285, en su artículo 4to., contiene una definición formal que determina que los servicios de radiodifusión se declaran de interés público; presentándose así un esquema técnico jurídico, en el cual las telecomunicaciones son consideradas un servicio público, mientras que la radiodifusión es categorizada como servicio de interés público.

En la Ley 19.798 el servicio telefónico está definido y regulado específicamente. La importancia concedida a este servicio queda de manifiesto cuando se expresa que los servicios tales como telex, telefotografía, transmisión de datos y otros existentes o por existir se regirán por las normas que se establecen para el servicio telefónico.

También se regula el servicio de telegrafía, de radiocomunicaciones (16) y el de radioaficionados, al que se lo considera una actividad de interés nacional.

La radiodifusión está extensamente regulada, partiendo de la base que los servicios de radiodifusión son servicios de radiocomunicaciones cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general, precisándose que dicho servicio abarca emisiones sonoras, de televisión o de otro género.

Esta conceptualización técnica permite apreciar que entre las telecomunicaciones y la radiodifusión existe una relación de genero a especie. Por esta razón, y dado que la radiodifusión es una subespecie de las telecomunicaciones, fue regulada en la Ley 19.798. Luego, con la sanción de la Ley 22.285 (1980), la radiodifusión obtuvo su propia normativa, separada de las telecomunicaciones.

En este punto, es dable señalar que tanto la Ley 19.798 como la Ley 22.285 otorgan un papel preponderante a los convenios internacionales, expresando que los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, respectivamente, se regirán por las leyes específicas y por los convenios internacionales suscriptos por la República Argentina.

C) La Crisis del Denominado Estado de Bienestar

Como fuera señalado, el Estado ha desempeñado un rol sustantivo en materia de telecomunicaciones, siendo a la vez operador de distintos servicios y autoridad de contralor de los mismos.

En el plano estrictamente jurídico, esta circunstancia ha conducido a conferirle una importancia fundamental a la legislación administrativa en el ámbito de las telecomunicaciones. Ello es así, ya que el marco jurídico que regula esta materia está fuertemente impregnado de contenidos propios del derecho administrativo.

En primer lugar, se establece que las Autoridades de Aplicación y Control de esas leyes, son organismos administrativos (Secretaría de Comunicaciones y Comisión Nacional de Comunicaciones). De ello se desprende que las resoluciones que dictan estos organismos, conjuntamente con la legislación de fondo, conforman el ordenamiento jurídico que regula las telecomunicaciones de nuestro país.

En la misma orientación, las políticas públicas de protección de los derechos de los usuarios, la limitación de los monopolios y la defensa de la competencia, han conducido a que adquiriera un especial protagonismo la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor (ex Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor); siendo por caso, Autoridad de Aplicación en determinadas materias de telecomunicaciones.

En este orden, debe señalarse que la regulación jurídica de este amplio, diverso y complejo accionar del Estado Nacional, está dada, fundamentalmente, por la Ley de Procedimientos Administrativos (19.549), sus decretos reglamentarios (1883/91 y ccdtes.), y por la restante normativa sobre la especialidad.

Paralelamente con estas consideraciones sobre la legislación que confiere importantes funciones a los poderes públicos en materia de telecomunicaciones, debe tenerse presente que en los últimos años se ha producido un quiebre en el modelo caracterizado como "Estado de Bienestar". Diversos factores sociales,

políticos y económicos contribuyeron a poner en tela de juicio la capacidad del Estado para satisfacer distintas demandas sociales.

Como señala Cassagne, "El flagelo de la inflación -con la consiguiente pérdida del valor de la moneda-, el endeudamiento externo, el aumento de la burocracia estatal, la ineficiencia de los servicios y demás actividades que tienen a su cargo las empresas públicas, junto a un intervencionismo estatal asfixiante de la economía privada, han conducido a la necesidad imperiosa de formular un replanteo acerca de la dimensión del Estado, su participación en el capital y en la gestión de las empresas públicas, la revisión de las estructuras administrativas y la subsistencia de las diferentes regulaciones y monopolios que traban la libre iniciativa de los particulares y la concurrencia al mercado". (17)

En este contexto, se fue conformando una corriente de opinión, a nivel nacional e internacional, que propugnaba una profunda reforma del Estado, que se materializó en diversos procesos de privatizaciones y desregulaciones acaecidas, con particularidades específicas, en países de diferentes signos políticos.

Sin perjuicio de ello, si bien existió un fuerte consenso en torno a la necesidad de reestructurar el sector público en general, y especialmente lo concerniente a las telecomunicaciones, tuvo lugar un importante debate doctrinario referido a las formas, alcances, modalidades y objetivos de tal proceso de reformas.

Desde una visión un tanto crítica, se expresó que en nuestro país el proceso de reforma del Estado se ha preocupado fundamentalmente de desarticular el viejo aparato estatal, pero no ha puesto el mismo énfasis en regular el nuevo escenario institucional. Al respecto, refiere Pérez Sánchez: "El cambio hasta ahora transitó la vía de la desmonopolización y desregulación, pero no perfeccionó aún el control estatal de las actividades privatizadas bajo un régimen monopólico". (18)

Rifkin hace referencia a las distintas posturas ideológicas que se dieron en torno al proceso de privatización y desregulación de las telecomunicaciones en diferentes países; "Los neoliberales afirman que la desregulación de las emisoras de radio y televisión, de las telecomunicaciones y de otros servicios mediáticos es el modo más eficiente de reducir las barreras de entrada en los mercados e incentivar la innovación. Creen que estimulando la competencia, se abrirán nuevas oportunidades para los negocios y eso redundará en un mayor acceso a las nuevas redes que ahora están creando. Esther Dayson, George Gilder, George Keyworth y Alvin Toffler, cuatro de los principales apóstoles de la revolución del ciberespacio, afirman que el progreso tecnológico está transformando el mercado de las telecomunicaciones: de un mercado de monopolios naturales y economías de escala estamos pasando a un mercado competitivo prototípico. El desafío para el gobierno, dicen, será crear un marco en el que las nuevas tecnologías y competidores puedan romper los monopolios naturales del pasado...Otros alegan que tales políticas alientan, en realidad una

nueva forma de colonialismo, que empobrece aún más a los países más desfavorecidos. Jill Hills, profesor de economía internacional en la Universidad de Londres, indica que cuando un país del tercer mundo traspasa sus redes de telecomunicaciones a un operador extranjero suele acabar perdiendo los ingresos que le traería la red, además del capital que se pierde después con la repatriación de los beneficios. La pura verdad, afirman los críticos, es que allí donde la empresa privada posee tanto la infraestructura doméstica como los enlaces internacionales, los países en vías de desarrollo vuelven a su anterior condición de colonias". (19)

D) El Primer Paso

El Decreto 1842/87, dictado por el entonces presidente Raúl Alfonsín, contiene un reconocimiento institucional expreso de la crisis del sector público en distintos planos y constituye a la vez el punto de partida en el proceso de apertura del sector de las telecomunicaciones.

El Decreto comienza por destacar el deterioro funcional y financiero de las empresas estatales que prestan servicios públicos; lo que conlleva la imposibilidad de satisfacer debidamente las crecientes demandas de la ciudadanía.

Indica que contribuye decisivamente a ese estado de cosas el monopolio o cuasi monopolio que de hecho - y en algún caso de derecho - se ha conferido a determinadas empresas estatales; por lo cual dicha situación ha perdido todo sustento fáctico y carece de razonabilidad, toda vez que obra en detrimento del bienestar general y del desarrollo tecnológico, económico y social de la Nación.

Señala también que, sin perjuicio de proveer enérgicamente al ajuste operativo-financiero y la modernización de las empresas estatales, es necesario introducir factores de competitividad en el sector de los servicios públicos, que permitan, a través de la diversificación de la oferta, crear condiciones de mercado que posibiliten la prestación de servicios eficientes, acordes con los nuevos avances tecnológicos.

Para ello, se considera indispensable alentar y promover la participación de inversiones privadas, canalizadas a través de empresas comerciales, cooperativas y otras entidades del sector privado.

En base a tales consideraciones, el señalado Decreto establece como principio general, en materia de producción de bienes y prestación de servicios públicos, en el área de las empresas que, por entonces, operaban en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, la libre concurrencia del sector privado, determinándose a tales fines un conjunto de medidas específicas.

El Decreto 1842/87 se convierte, de este modo, en el primer paso en el proceso de privatización, desmonopolización y desregulación de las telecomunicaciones.

E) La Experiencia Internacional

La última década del Siglo XX significó para muchos estados, un cambio sustancial en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. En 155 países el cambio no fue solamente tecnológico, sino que la reforma tuvo su correlato en el dictado de nuevos marcos regulatorios o la modificación parcial de los vigentes. Genéricamente, los cambios producidos introdujeron mayor competencia en el sector, la conformación de organismos reguladores y la privatización del operador principal.

En Europa, en 1997, la Comisión de Comunidades Europeas publicó el "Libro Verde", abordando entre otros aspectos, el equilibrio que debe imperar entre las empresas y el interés público; la separación de la reglamentación de transmisiones y contenido, y lo relacionado con los incentivos a la inversión. A fines de 1997 se produce la liberalización del mercado de las telecomunicaciones en dicho continente; "...a mediados de 1999, 25 de los 53 países que componen la región europea habían abierto su mercado de servicios a nivel local. Dado que el 61% de los países europeos mantienen un monopolio en los servicios internacionales y el 65% conserva la misma estructura de mercado en el ámbito nacional de larga distancia, este mercado permanece relativamente cerrado, pero aún es lo suficientemente abierto según criterios internacionales". (20)

Posteriormente, algunos Estados Miembros de la UE, como el Reino Unido, fueron profundizando en el tratamiento legislativo de la convergencia (Ley de la Competencia).

En los EE.UU., "...las telecomunicaciones, el cable, la radiodifusión terrenal y la radiodifusión por satélite se reglamentaban separadamente hasta la Ley de Telecomunicaciones de 1996. El objeto de dicha ley fue permitir a las empresas de comunicaciones competir con cualquier otra compañía en todos los mercados. En Canadá, el Gobierno formuló una Declaración de política en 1996 sobre la convergencia de la radiodifusión y las telecomunicaciones; política que definió un régimen de competencia equitativo para las empresas de cable y telefónicas en sus respectivos mercados, régimen que permitió por otra parte aumentar el nivel de propiedad extranjera autorizado". (21)

En América Latina, sin perjuicio del debate ideológico que rodeó a esta transformación institucional, en la década del 90 también se produjeron hechos significativos en materia de telecomunicaciones. No fue ajena esta parte del planeta a los cambios producidos en el orden internacional. En una buena medida, en los países americanos se fue produciendo paulatinamente un proceso de desregulación y privatización del sector de las comunicaciones, que consistió, básicamente, en la concesión a empresas privadas de la posibilidad de prestar distintos servicios y la introducción de factores de competencia, en áreas en donde el Estado, por décadas, había desempeñado un rol virtualmente omnímodo.

No obstante ello, cabe destacar que las políticas gubernamentales de transferir al sector privado las empresas de telecomunicaciones no ha sido igual en todas partes. Por ejemplo, es dable apreciar que el señalado proceso de privatizaciones tuvo una especial profundidad en nuestra región. Así, la UIT señala que en Europa “En la mayoría de los casos sólo se han vendido partes minoritarias en el capital del operador. En los últimos dos años, sólo Armenia ha tomado medidas para privatizar más del 80 % de su operador tradicional, mientras que Irlanda es el único país europeo que actualmente está en vías de privatizar al 100% su operador principal...Con más de 20 países que han privatizado sus operadores tradicionales, la región de América, es la que cuenta con un número mayor de operadores completamente privatizados. Esta región es la que menos restricciones ha establecido a la inversión privada y extranjera en el sector de las telecomunicaciones”. (22)

En el libro “El Servicio Universal en las Américas”, realizado por la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), cuya redacción estuvo a cargo de la experta argentina Graciela Mealla, se hace referencia a la reforma jurídica del sector de las telecomunicaciones.

En México se privatizó el operador público Telmex en 1990, fijándosele al nuevo prestador exigencias en cuanto al cumplimiento de metas de calidad de servicio y modernización de la red. En esa orientación, la Ley de Telecomunicaciones de 1995 dispone la apertura de los diferentes segmentos del mercado a la competencia; lo que efectivamente se produjo en 1997.

En Brasil, el proceso de desregulación comienza a implementarse en 1990, con el Programa Federal de Desregulación a través del Decreto 99.179, que si bien era de carácter general, tuvo aplicación en el sistema de comunicaciones. Luego, al amparo de la Ley de Telecomunicaciones, se instrumenta la reforma de este sector, reestructurándose y privatizándose empresas federales, produciéndose en 1998 la escisión de Telebras.

Debe tenerse presente que la implementación del proceso de reformas estructurales en materia de telecomunicaciones requirió en Brasil la reforma de la propia Constitución Federal, dado que la misma contenía diversas medidas orientadas a diseñar un sistema de telecomunicaciones de naturaleza estatal.

En Chile la Ley de Telecomunicaciones es de 1982, y dispone la apertura a la competencia de los distintos segmentos del mercado. En 1989 se privatizan las empresas estatales y en 1994 se consagra la plena competencia de los servicios de larga distancia, instaurándose el sistema denominado multicarrier. Chile representa uno de los ejemplos más extremos de apertura y desregulación de América y la implementación de ese proceso desató una interesante polémica entre los especialistas.

Paraguay sanciona en 1995 la Ley de Telecomunicaciones y se disponen medidas encaminadas a reformar la Administración Nacional de Telecomunicaciones Antelco y a permitir la instalación de un régimen de competencia en distintos servicios de telecomunicaciones.

Uruguay es, en el ámbito del Mercosur, el país en donde la presencia del Estado en el terreno de las telecomunicaciones -a través de Antel- es más notoria. Incluso, en plena euforia privatista, el pueblo uruguayo, consultado en un referéndum, otorga un fuerte respaldo a su sistema público de telecomunicaciones. En la actualidad, empresas privadas prestan, entre otros, el servicio de telefonía celular.

En Colombia distintos servicios de telecomunicaciones se brindan en forma competitiva desde 1994. El Plan Nacional de Desarrollo, para el período 1998-2002 tiene, entre sus objetivos, consolidar la liberalización del mercado de las telecomunicaciones y fomentar el ingreso de nuevos operadores.

Perú privatizó sus sistema de telefonía, concediéndoselo a Telefónica en exclusividad hasta junio de 1999. Con parámetros relativamente similares a lo dispuesto en Argentina, se le fijaron a la empresa distintas metas de calidad de servicio y expansión y modernización de la red.

En Ecuador dos sociedades anónimas, que nacieron como consecuencia de la escisión de la estatal Emetel, prestan el servicio de telefonía en condiciones de exclusividad y con la obligación de cumplimiento de metas.

En América Central el proceso de liberalización del mercado de las telecomunicaciones también ha tenido lugar, fundamentalmente, en la década del 90. Panamá, por ejemplo, sancionó la nueva Ley de Telecomunicaciones en 1996, mediante la cual se privatizó Intel, adquiriendo Cable & Wireless el 49% del paquete accionario.

En El Salvador diferentes servicios de telecomunicaciones se prestan en forma competitiva. En 1997 se sanciona la Ley de Telecomunicaciones, en el marco de la cual se privatizó la empresa pública del sector. Por su parte, Guatemala, por Decreto de Telecomunicaciones 94/96, dispone la privatización de Guatel y la consecuente apertura del mercado.

Desde 1990 República Dominicana ha estructurado un sistema de competencia en el campo de las telecomunicaciones en el cual operan distintas empresas privadas. En Honduras, en el marco de la Ley de Telecomunicaciones de 1995, se implementa un sistema de capitalización de Hondutel, permitiendo el aporte de capitales privados a dicha empresa.

Finalmente, Nicaragua, mediante las leyes 200/95 y 210/95, dispone la creación de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones, bajo la forma jurídica de sociedad anónima estatal a cargo de los servicios de telefonía, brindados anteriormente por el Instituto Nicaragüense Telcor, quien, luego de este proceso de reestructuración del sector, pasó a convertirse en el ente de regulación y control.

En suma, como puede apreciarse, a lo largo de la década de 1990 se llevó adelante en América un proceso de privatización, desmonopolización y desregulación de las telecomunicaciones, que, con distintos matices, ritmos y características, fue adoptado por buena parte de los países de la región.

En verdad, esta flexibilización normativa tuvo lugar en todos los continentes. Así, a partir de 1998, en Albania, Bulgaria, Burundi y Mauricio, se promulgó la legislación que los llevó a crear un regulador independiente. Kenya, por su parte, separó los servicios de correos y telecomunicaciones, creando Telecom Kenya Limited y estableciendo un regulador independiente.

Malasia, a fines del Siglo XX, introdujo cambios sustantivos en orden a la legislación tradicional en la materia, al agrupar las telecomunicaciones, la radiodifusión y la informática, en una sola industria, bajo un único regulador.

Singapur, dicta la ley sobre transacciones electrónicas, y en la India se autorizó a partir de 1999, a los proveedores titulares de licencias de telecomunicaciones fijas a proporcionar comunicaciones vocales y de datos en ambos sentidos.

Como puede observarse, los países van acompañando el desarrollo de las telecomunicaciones, la problemática de la convergencia, y la creación de organismos reguladores, de un modo superador. "En Africa, por ejemplo, Uganda liberalizó completamente el suministro de los servicios básicos a la plena competencia, mientras que la República Democrática del Congo y Madagascar pasaron del duopolio a la plena competencia...En Asia, la República de Corea pasó de un duopolio a la competencia en el suministro de servicios básicos". (23)

Asimismo, debe destacarse que "...las comunicaciones celulares y la prestación de servicios por Internet siguen siendo los mercados en que la competencia es más intensa. En 1999, más del 66% del mercado mundial celular, el 85% del de la televisión por cable y el 80% del de Internet, evaluados en función del número de países participantes, estaban abiertos a la competencia". (24)

A partir del año 2000, el suministro en régimen de monopolio de los servicios básicos, que era del 73% a 1999, comenzó a decrecer, merced a la apertura del mercado implantada en diversos países.

Finalmente la UIT, describe los aspectos positivos y negativos de esta tendencia, señalando que "...en todas las regiones del mundo el número de operadores principales privatizados y de inversores extranjeros ha aumentado y seguirá haciéndolo en el futuro. La evolución de la privatización ha permitido a los diferentes países aumentar la inversión privada en sus sectores de telecomunicaciones y beneficiarse con mayor facilidad de la rápida introducción de las nuevas tecnologías y los servicios en sus mercados...Al privatizar y liberalizar la industria de las telecomunicaciones, puede plantearse el peligro de que una serie de entidades privadas lleguen a dominar el mercado con prácticas contrarias a la competencia. Las fusiones y las alianzas pueden afectar significativamente la competencia en cualquier mercado. En las telecomunicaciones este hecho puede verse complicado aún más debido a su dimensión internacional". (25)

Notas

(1) (2) Reggini, Horacio; "Los Caminos de la palabra. Las telecomunicaciones: de Morse a Internet", págs. 55/6; Ed. Galápagos, 1996.

(3) (4) Facultad de Ciencias Económicas; Instituto de Economía de los Transportes, Director, Sánchez de Bustamante, Teodoro; "La Radiodifusión en la Argentina", págs. 90/1, publicación nro. 9; 1944, Buenos Aires. (Texto aportado por el Profesor Manuel Fentanes. Se agradece su colaboración).

(5) Tesler, Mario; "La Telefonía Argentina. Su otra historia"; págs. 18 y 21, Ed. Rescate, 1990. En la página 38 de su obra, el autor citado señala: "La edición del 19 de febrero de 1978 informó sobre dos ensayos de comunicación telefónica acaecidos 100 años atrás: uno que tuvo lugar días antes, entre la Estación del Parque y la nueva Casa de Correos, y el otro entre la imprenta del diario La Prensa y la oficina del Telégrafo del Estado. En la sección "Noticias del día" el sábado 23 de febrero de 1878, se notificó que el Jefe de Policía, teniente coronel Domingo Viejobueno, había ordenado la colocación de líneas telefónicas para unir el Departamento de Policía de Buenos Aires, con el despacho del Gobernador, el Ministerio del Interior y la Capitanía de Puerto".

(6) Cía. Unión Telefónica del Río de la Plata; "Cincuenta Años de Vida - Cía. Unión Telefónica del Río de la Plata. 1887/1937". Ed. UTRP, 1937.

(7) ob. cit. Tesler, Mario; págs. 33/4.

(8) Bielsa, Rafael; "Derecho Administrativo", págs 527/8, Ed. Buenos Aires, 1964.

(9) Reggini, Horacio; "Los Caminos de la palabra. Las telecomunicaciones: de Morse a Internet", pág. 94, Ed. Galápagos, 1996.

(10) ob. cit Bielsa, Rafael; págs 527/8.

(11) (12) (13) ob. cit. Tesler, Mario; págs. 9 y 12.

(14) Telecomunicación: "Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioeléctrico, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos". (Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798; art. 2°).(de igual forma; Reglamento de Licencias, Decreto 764/00).

(15) Servicio de Radiodifusión: "Servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general. Dicho servicio abarca emisiones sonoras, de televisión o de otro género (Ley Nacional

de Telecomunicaciones 19.798: art. 2°). (Radiodifusión: Radiocomunicación unilateral cuyas emisiones están destinadas a ser recibidas por el público en general. Estas emisiones pueden comprender programas radiofónicos, programas de televisión u otro género de informaciones. A veces suele utilizarse el término radiodifusión en el sentido restrictivo de radiodifusión sonora. - Recomendación CCIR-UIT).

(16) Radiocomunicación: “Toda telecomunicación transmitida por medio de las ondas radioeléctricas”. (Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798; art. 2°).

(17) Cassagne, Juan Carlos; “Derecho Administrativo”, Tomo I, pág 62, Abeledo Perrot., Edición 2000.

(18) Pérez Sánchez, Luis; “Servicio Público. Técnica de Protección al Usuario”. Cuadernos de la Universidad Austral, pág. 77. Abeledo Perrot. Bs.As. 1998.

(19) Rifkin, Jeremy; “La era del acceso”, pág. 291, Paidós, 2000 .

(21) (22) (23) (24) (25) UIT; “Tendencias en las reformas de telecomunicaciones 1999-Convergencia y Reglamentación”, Ginebra, Suiza, 1999.

