

TELECOMUNICACIONES: ACCESO, POLÍTICAS Y MERCADO El caso de la telefonía móvil en la Argentina

Lorena Marisol Retegui y Raúl Guillermo Perea
Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Introducción

Los teléfonos móviles constituyen el objeto de consumo tecnológico de mayor volumen de ventas en el mundo (Ramírez Pino, 2008). A título referencial, se puede situar el primer sistema comercial de telefonía celular allá por 1983, cuando la Comisión Federal de Comunicación (FCC, por sus siglas en inglés) autoriza a la firma Motorola a comercializar su primer móvil. Desde entonces el desarrollo ha tenido un ímpetu notable: en 2008 la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) informaba que el número de usuarios había sobrepasado los 3.500 millones, lo que representaba más del 50 % de penetración a nivel mundial. Y sobre la base de estimaciones realizadas en 2009, se preveía que en un año más la cifra sobrepasaría los 5.000 millones de abonados a la telefonía móvil en todo el mundo. No obstante dichas estimaciones, es un hecho de que la relación entre el consumo de telefonía móvil, televisión e internet en el mundo ha producido un giro notable, la telefonía celular ocupa el primer lugar.

Argentina acompaña esta tendencia mundial. Según se cite fuentes privadas ligadas a las mismas empresas prestatarias, para quienes se alcanzaron los 57 millones de unidades, o bien, la Comisión Nacional de Comunicación (CNC) que da cuenta de 53 millones, lo cierto es que se trata de una penetración importante en el mercado que ha superado también a la televisión, con algunas características a nivel regional latinoamericano que es importante destacar: se trata de uno de los países más desarrollados de la región en cuanto al uso de la telefonía móvil, y en particular en el uso de los servicios de valor agregado (SVA) móvil, estos son los mensajes de texto (SMS), de multimedia (MMS) e Internet (banda ancha, entretenimiento, banca móvil y redes sociales). Estos servicios representan el 37 % de las ventas totales de los operadores locales, el porcentaje más alto de la región (Acision y Convergencia, 2004). Dentro de esto, los SMS representan el 68 % del total de ingresos por servicios de valor agregado. La misma investigación señala que el total de líneas instaladas en el país generan ventas de aproximadamente 7.000 millones de dólares por año, lo cual da una idea de la magnitud del negocio.

Ahora bien, desde el punto de vista del derecho humano universal a la comunicación, es lícito preguntarse si estos datos estarían indicando que se ha llegado al *acceso universal* en materia de comunicación telefónica; junto a esto, si este acceso es a la vez *igualitario* en cuanto al servicio que se brinda a la sociedad y a las condiciones de su prestación y, como consecuencia de ello, si las condiciones bajo las que opera el servicio permiten aprovechar, desde el punto de vista tecnológico, todas las *potencialidades* que un servicio ampliado de comunicación inserto en la *era digital* posibilita. Este trabajo intenta responder parcialmente a estas inquietudes, a partir de analizar las características del servicio de telefonía celular en la

modalidad que –como se indicará– es por lejos la más extendida: *el servicio prepago de telefonía celular*.

Formular estos interrogantes e intentar alguna respuesta conlleva replantear, entre otras cosas, la compleja relación que existe entre tecnología, sociedad y cultura. Al reflexionar sobre el tema en la década de los setenta del siglo pasado, Raymond Williams (2011) intentó poner nombre al cambio de las formas tecnológicas y sus usos sociales que venían generándose, al explicar cómo el proceso de transformación de las tecnologías públicas, tales como el ferrocarril y la iluminación urbana hacia otras como la radio y la televisión, servía a un estilo de vida *móvil* y, al mismo tiempo, centrado en el *hogar*. A estas nuevas tecnologías las denominó como una forma de *privatización móvil*, enfatizando en el hecho de que esta característica distintiva, *la movilidad*, engarzaba con las necesidades sociales de la época y auguraba además su expansión.

El valor de esta visión prospectiva/metodológica, además de brindar un aporte de notable utilidad a los fines de este trabajo, es el hecho de que Williams sólo analizó la televisión. En aquel momento, la telefonía móvil había sido utilizada en la Segunda Guerra Mundial, y solo a modo experimental en algunos países europeos, y se desconocía el desarrollo comercial y más aún el ímpetu que ahora posee. Pero, principalmente, porque son anotaciones que hablan de la *tecnología* en un texto que representa un detallado análisis y cuestionamiento teórico a las concepciones del *determinismo tecnológico*; tentación de la que no es sencillo escapar cuando se analiza una tecnología tan “seductora” como lo es la telefonía celular.

La gran mayoría de los estudios sobre el tema no escapan a estas tendencias, ni a la obnubilación que provoca su desarrollo. Estaríamos ante un fenómeno que no reconoce fronteras políticas, sociales, de género, ni etarias, y que podría incluso convertirse en la amalgama del resto de otras aplicaciones tecnológicas. De allí que es necesario que los datos sobre la penetración mundial y en nuestro país sean pasados por el tamiz que representa la consideración social y cultural de sus usos.

Desde el punto de vista de este trabajo, un primer escollo que encorseta dichas potencialidades lo constituye la estructura del mercado telefónico que se ha configurado en la década de los noventa del siglo pasado, y la configuración normativa que muestra a un Estado que convalidó y potenció esa estructura legal, y que en materia de telecomunicaciones no ha producido todavía un cambio significativo, dejando actualmente el sector librado a las “fuerzas del mercado”.

Para explicar los contornos más salientes que caracterizan a la modalidad del servicio prepago de telefonía celular, resulta ineludible referirse primero al proceso de privatización del servicio público de telefonía en la Argentina que configuró el mercado desde un monopolio público a un oligopolio privado, escenario sobre el que luego se estructuró el negocio de la telefonía móvil.

El “mascarón de proa” del proceso de privatización argentino

Un documento interno del Banco Mundial, organismo que propició y financió varios procesos de privatización en América Latina, a fines de la década de los ochenta, aconsejaba iniciar el proceso privatizador de las empresas públicas por aquellas ligadas a las telecomunicaciones, considerando como *estratégica* la venta del monopolio estatal de telecomunicaciones para lograr un programa de privatizaciones de más largo alcance. Ese documento llevaba el título “Las privatizaciones de empresas telefónicas como mascarón de proa”. Tan sugerente metáfora no fue en vano: la privatización de ENTeL junto con la enajenación de Aerolíneas Argentinas conformaron el proceso privatizador de avanzada más abarcativo y acelerado que se haya conocido hasta el momento en el mundo moderno, con la excepción de las economías del ex bloque soviético (Abeles, Forcinito, Schorr, 2001).

El puntapié inicial lo dieron las leyes de Reforma del Estado 23.696 y de Emergencia Económica 23.697 del año 1989. Mediante la primera se autorizaba la privatización bajo la modalidad de venta, locación o concesión de la mayoría de las empresas productoras de bienes o servicios de propiedad estatal; además, habilitaba la utilización del mecanismo de capitalización de deuda como forma de pago de las transferencias. La segunda otorgaba al Poder Ejecutivo (PEN) poderes extraordinarios que le permitieron instrumentar todo el proceso mediante decretos, prescindiendo del Congreso Nacional y, de este modo, beneficiando a las empresas Licenciatarias del Servicio Básico Telefónico (LSB), al modificar también las cláusulas regulatorias y las funciones del organismo regulador.

De este modo, el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización subdividió el monopolio estatal en que se basaba ENTeL en dos regiones, Norte y Sur, otorgándoles al consorcio Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, constituidos por grupos empresarios y financieros internacionales de España, Francia y los Estados Unidos, más algunos grupos con presencia en el país, respectivamente, un *período de exclusividad* en la prestación del servicio básico de telefonía. Durante ese periodo, las LSB podían prestar el servicio sin exposición a la competencia en las llamadas de corta y larga distancia, tanto nacional como internacional. Se creó para ello una empresa satélite de propiedad compartida entre las dos LSB, para la prestación del servicio de larga distancia internacional (Telintar), contradiciendo de este modo todas las recomendaciones de regulación a nivel internacional, que aconsejan que el servicio de las llamadas internacionales, por ser un sector más dinámico y plausible de incorporar competencia en el mercado, no debía ser prestado por las mismas empresas adjudicatarias.

En marzo de 1998 –cuatro meses después de concluido el plazo original de exclusividad del que gozaron Telefónica y Telecom– mediante el denominado “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” (Decreto N.º 264/98), el gobierno del presidente Carlos Menem dispuso que el período de exclusividad se extendería por dos años más, hasta noviembre de 1999, y no por tres como estaba previsto inicialmente, debido al incumplimiento empresario de ciertas metas operativas predeterminadas. Mediante dicho decreto se establecieron, además, las etapas y los mecanismos en función de los cuales se admitiría el ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio básico telefónico, y se fijaron los nuevos lineamientos

bajo los cuales pasaría a inscribirse el funcionamiento del mercado telefónico nacional (Schorr, et ál. óp. cit).

El proceso de constitución de la telefonía celular

Desde 1988 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), funcionaba una empresa de teléfonos móviles, la primera del país: la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles *Movicom*, asociada al grupo Macri. A partir de 1993, con ENTeL ya privatizada, Telefónica y Telecom accedieron a explotar la segunda banda en esta región a través de la firma *Miniphone*, de propiedad compartida, facultad que había sido otorgada por el mismo Pliego de Bases y Condiciones. Mediante el Decreto 663/92 se llamó a concurso público internacional para la explotación del servicio de telefonía móvil en las dos áreas en que se había subdividido el país, y resultó adjudicada en ambos casos la Compañía de Teléfonos del Interior CTI SA, del grupo local Agea/Clarín y la estadounidense GTE.

Por último, y de acuerdo también al Pliego de Bases y Condiciones para la privatización, en 1996 se otorga a ambas LSB la posibilidad de operar el servicio de telefonía celular a través de Telefónica Comunicaciones Personales Unifon SA (Telefónica), y Telecom Personal SA (Telecom) en las regiones sur y norte que controlaban LSB, respectivamente. De este modo, las licenciatarias pasaron a operar el servicio móvil celular, en competencia con CTI SA, cada una dentro de su propia área de operación monopólica en la prestación del servicio básico telefónico.

En junio de 1998 ingresó al mercado Nextel Argentina, que lanzó su servicio con la incorporación del PTT (Push to talk) para comunicaciones con radio de doble vía en la Ciudad de Buenos Aires, hasta alcanzar la parte central del país, la más rica comercial e industrialmente. El mercado de la telefonía celular, más allá de cambios de nombres y capitales integrados quedó constituido por las cuatro empresas ya mencionadas, las cuales se repartieron el mercado de la siguiente manera: de acuerdo con la cantidad de líneas, Claro (ex-CTI) tiene el 36 %, Movistar (ex-Movicom, Unifon, Bell South) 31 %, Personal también el 31 %, y Nextel tiene el 2 %. Por ventas totales, Movistar tiene el 36 % de “market share”; Personal, 33 %; Claro, 29 % y Nextel, 2 % (1).

Este proceso ha supuesto la conformación de un mercado oligopólico privado que, lejos de proceder a liberalizarse como se preveía a partir del año 2000, constituyó una estructura de *mercado de competencia oligopólica limitada*, con las siguientes características centrales: las LSB se quedaron con el servicio de llamadas de larga distancia, que significaba una oportunidad para introducir competencia en el sector; acapararon también el servicio de telefonía celular y controlaron a las dos prestatarias más importantes; el servicio PCS, otra posibilidad de introducir competencia, también cayó en la órbita de las LSB. De este modo se pusieron barreras objetivas y legales al ingreso de competidores, y se *concentró el mercado* de manera *vertical* y *horizontal*. Por último, como será desarrollado, se incrementaron las tarifas con el consecuente perjuicio para los usuarios.

El servicio y sus tarifas

El proceso de digitalización de las telecomunicaciones, además de potenciar las posibilidades de uso y maximización de beneficios de la red, supone una reducción en los costes de provisión y mantenimiento del servicio, que debiera redundar en una baja en las tarifas del servicio telefónico para los usuarios. En la prestación del servicio telefónico de voz a través de líneas fijas, en cierta medida, se verifica este proceso, como lo demuestra el hecho de que a lo largo del decenio de los noventa se digitalizó la totalidad de la red telefónica de enlaces fijos y se duplicó su cobertura. No obstante, este “ciclo virtuoso” no se derramó hacia el sistema tarifario, ya que a finales de la década del noventa se implementó el *rebalanceo telefónico*, una ingeniería legal/tarifaria a través de la cual se incrementó las tarifas de los usuarios de las líneas básicas.

La consolidación y la ampliación del servicio de telefonía celular, su control por parte de las LSB, hizo que su digitalización viviera un proceso parecido: como ya se indicó, adquirió un cariz muy dinámico en cuanto al uso de los servicios de valor agregado, amplia incorporación de las innovaciones tecnológicas y de nuevos equipos, y un nivel de tarifas que se incrementó en todos los niveles de su prestación, una de las más altas en la región. Supuso a la vez, el hecho de que las empresas controlantes del servicio privilegien el desarrollo y la inversión en la telefonía celular, amesetando y congelando el servicio de la telefonía básica. Se trata de un proceso característico del negocio de la telefonía a nivel mundial, y que en la región latinoamericana adquiere características particulares.

El Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información (DIRSI) realiza relevamientos periódicos de las tarifas de telefonía móvil en los principales mercados de América Latina y el Caribe, utilizando una metodología de *canastas de servicios móviles* desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Dicha canasta incluye 360 llamadas por año y 396 mensajes de texto (SMS) por año, segmentados por duración, horario y destino. Se utiliza como medida de comparación de tarifas el costo mensual del servicio en la modalidad de prepago, para un usuario que realiza aproximadamente una llamada por día y envía un mensaje de texto por día. El análisis que hizo Hernán Galperin (2009) sobre estos datos resulta muy pertinente a los fines de este trabajo:

- Existe una significativa dispersión de las tarifas de telefonía móvil en la región, con valores para la canasta de bajo volumen que van desde los USD45 en Brasil hasta 5 USD2 en Jamaica. El promedio de la región se sitúa alrededor de USD15.
- El nivel general de las tarifas de telefonía móvil en la región es significativamente mayor tanto respecto a los países de la OCDE como a los países de otros mercados emergentes. El usuario de telefonía móvil en América Latina debe, en promedio, realizar un esfuerzo tres veces mayor que su par del sur asiático para adquirir la misma canasta de servicios de telefonía móvil.
- Debido a los bajos niveles de asequibilidad del servicio, el alto nivel de difusión de la telefonía móvil en la región contrasta con el bajo nivel de utilización del servicio y las persistentes brechas en la universalización hacia los sectores de menores recursos.

En promedio, el usuario de telefonía móvil en América Latina y el Caribe es el que utiliza el servicio con menor intensidad de todas las regiones (116 minutos por mes), aun por debajo del usuario promedio en África (129 minutos) y muy por debajo del usuario promedio del Asia Pacífico (290 minutos).

- Las razones que explican este fenómeno son diversas, aunque cabe mencionar entre las principales: 1) el alto nivel de concentración de los mercados de telefonía móvil en América Latina, en particular medido a nivel regional; 2) la falta de políticas claras de interconexión entre operadores; y 3) la pesada carga impositiva que existe en la mayoría de los países de la región sobre este servicio.

Las industrias culturales (+) telecomunicaciones

El abordaje tradicional de las industrias de la comunicación ha tendido a diferenciar para su estudio distintos regímenes o esferas: medios gráficos (prensa y libros fundamentalmente); transportadores comunes (telegrafía y telefonía); radiodifusión y TV. Dicha distinción atendía a los diferentes procesos de constitución histórica y tecnológica y, por consecuencia, a las diferentes necesidades regulatorias por parte del Estado que se desprendían del diverso desarrollo estructural de esas industrias de la comunicación (Jan Van Cuilenburg y Denis McQuail, 2003).

Posteriormente, el concepto de industrias culturales englobó al conjunto de los medios gráficos, de radiodifusión y tv, y sin considerar a veces a la publicidad (Mattelart, Piemme, 1982), dejando afuera también a la industria de la *telecomunicación*. Se atendía así a la consideración de sus diferentes lógicas de producción, distribución y consumo, como así también la diversidad normativa y regulatoria que ello implicaba.

Sin embargo, el notable desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el proceso de digitalización que ha facilitado, entre otras cosas, el fenómeno de la convergencia entre la informática, el audiovisual y las telecomunicaciones, han comenzado a cuestionar en los hechos esta división, a la vez que ha complejizado su tratamiento.

Con estas consideraciones se busca enfatizar la conveniencia de que las empresas de telecomunicación sean incorporadas en el estudio y análisis de las industrias culturales. Desde el punto de vista de la elaboración de políticas públicas en materia de comunicación, por ejemplo, esto ya constituye una necesidad, que tiene además algunas consecuencias en relación al trabajo que aquí se presenta.

Apuntes sobre el mercado y las políticas públicas en la Argentina

Los avances en la informática y las telecomunicaciones se combinaron en la Argentina con los drásticos cambios impuestos en el régimen de propiedad de las compañías de teléfonos. Como ya se indicó, el mercado de las telefónicas en la Argentina funcionó con un régimen de exclusividad para el duopolio gestionado por los consorcios Telefónica y Telecom, y diez años después se liberalizó. Sin embargo, la ausencia de intervención estatal para

garantizar la concurrencia de otros operadores y los obstáculos para que cooperativas y otras entidades pudieran participar del mercado, derivó en la consolidación de un mercado estático de telefonía básica, con dos protagonistas que se dividen actualmente casi en igualdad de condiciones los casi ocho millones de líneas existentes (Becerra y Mastrini, 2009: 71).

Durante dicho lapso de exclusividad, las dos operadoras prestaron el servicio de telefonía básica sin exposición a la competencia en los servicios de corta y larga distancia, tanto nacional como internacional, por lo cual las llamadas “ventajas de precedencia” se constituyeron y consolidaron (3). De esta manera, “las condiciones bajo las cuales se abriría el mercado comenzaron a determinarse, explícita o implícitamente, desde el mismo momento en que se decidió la privatización de ENTel” (Forcinito et ál., 2001: 232). Además, a partir del año 2000 con la liberalización, los requisitos para los potenciales ingresantes no fueron menores: elevados requerimientos patrimoniales, altos niveles mínimos de inversión y metas de cobertura sumamente exigentes al cabo de pocos años. Así, no parecieron generarse los incentivos suficientes para introducir competencia efectiva para Telecom y Telefónica, lo cual desencantó en empresas que “compraron” el servicio a las históricas Licenciatarias del Servicio Básico; una suerte de “peaje” para poder ingresar al mercado.

En segundo lugar –como sostiene Forcinito– dichas disposiciones beneficiaron a aquellos conglomerados empresarios con posiciones dominantes en los segmentos de telefonía móvil o televisión por cable, tales los casos del grupo Agea/Clarín y del *holding* Movicom Bell South, que convalidaron a través de la normativa las estrategias de integración vertical y horizontal desplegadas por estos durante la vigencia de la exclusividad (2001: 243). Las ganancias de las telefónicas hoy provienen en un 65 % de la telefonía móvil, cuyo nivel de inversión es más bajo (al no haber tendido de red) que el de la telefonía fija y cuya facturación fue de 28.700 millones de pesos en 2011 (4). Además, como ocurre con otras redes de servicios convergentes, la propiedad del mercado de telefonía móvil está hiperconcentrado en las tres empresas ya señaladas, lo cual tiene un correlato en el escenario de pluralidad de actores con una competencia acotada.

De esta manera, en un contexto de esas características, se impone la necesidad de una re-regulación sectorial, cuyo objetivo sería intervenir en el mercado a fin de evitar, por un lado, que las operadoras preestablecidas hagan abuso de las posiciones dominantes que detentan y, derivado de ello, la creación de mayores obstáculos al acceso al mercado de nuevas firmas (Schorr et ál., 2001:159).

En nuestro país, la telefonía básica fija es considerada un *servicio público*, cuyas características esenciales son: *universalidad* (igual derecho a recibir el servicio, sin discriminación); *continuidad* (en forma ininterrumpida); *adaptabilidad al cambio* (considerar el nivel de avance tecnológico); *indivisibilidad* (una sola red con varios operadores, lo cual hace necesaria la regulación como *la interconexión* entre distintos operadores).

Servicio público implica, entonces, que un Estado tiene la facultad de regular precios si lo considera necesario, tarifas sociales, el entorno de interconexión entre empresas, la calidad y continuidad de los servicios, como así también el servicio universal. Además de la defensa de

la competencia –distintos tipos de prácticas anticompetitivas, por ejemplo–, también implica la defensa de los derechos de los usuarios (5).

Teniendo en cuenta que los celulares desplazaron al teléfono fijo (ya alcanzó una penetración del servicio del 117 %) debería ser considerado servicio de interés público al igual que la telefonía básica, pero resulta ser un razonamiento más social que de mercado. La telefonía móvil nació con una lógica del capitalismo, herencia que permite entender por qué las redes móviles aún no están reguladas.

En esa lógica del mercado se impone el mito de que la telefonía móvil es un bien suntuario, con precios desregulados y con un abanico de opciones, donde los consumidores pueden pagar desde un abono a utilizar las tarjetas prepagas. Este último sistema aparece en el mercado celular argentino en 1999, representando por entonces el 44 % del total de las terminales móviles, para llegar hacia fines del 2008 a representar un 90 % del mercado, con sus líneas prepagas y mixtas. Sin embargo, lo que sí ocurre es que quienes más utilizan las tarjetas son los sectores de menores ingresos y los que, paradójicamente, tienen que gestionar su servicio con las empresas prestadoras sin la plena asistencia del Estado.

Es cierto que el Estado ha intervenido al impulsar la ley de portabilidad numérica, aprobada recién este año, y que viene a llenar un vacío legal al reconocer un derecho fundamental para el usuario: poder cambiar de compañía pero manteniendo el número, tanto para quien tiene abono como tarjeta prepaga (6). También se multó, con cifras millonarias, a Movistar y a la empresa Claro por la interrupción del servicio (7), que incluyó en ambos casos un resarcimiento a sus clientes. Por su parte, a fines de mayo quedó establecida –mediante una resolución del Poder Ejecutivo– la modificación del sistema de cobro de llamadas para celulares: a partir de ahora no se cobrará el tiempo de espera, sino desde que se establece la comunicación, en cualquier modalidad de servicio.

Sin embargo, todavía no es clara la intervención estatal como sí lo es en torno a los medios audiovisuales. Un ejemplo de ello deriva de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en 2009, cuya versión original incluía a las telefónicas, pero en el debate en el Congreso, la oposición de centro izquierda negoció con el oficialismo la salida de estos grupos, sin contemplar que en un contexto de convergencia los mismos operadores podrán ofrecer telefonía básica móvil, Internet de banda ancha y televisión por cable. Ese mismo año, la presidenta Cristina Fernández firmó el Decreto 1148/09 por el cual se creó el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), bajo la norma de origen japonés ISDB-T. La ventaja, además de su flexibilidad para ser recibida de manera móvil, es que puede integrar, en un mismo canal de 6 MHz, señales de alta definición, definición estándar y baja definición móvil (para celulares, por ejemplo) (8). Si bien el espíritu de la TDA es garantizar un servicio de televisión digital de acceso universal con el Estado como impulsor de su desarrollo a partir de la cobertura de los sectores más vulnerables (9), el acceso a través de la telefonía móvil queda limitado al plan y al equipo adquirido. Quienes tienen sistema prepago con tarjeta quedarían fuera de las potencialidades que permite el contexto digital, dado que el sistema prepago no brinda la posibilidad de acceso a los Servicios de Valor Agregado (SVA) sobre la base de

costos razonables y, de conjunto, las prestadoras han eliminado prácticamente las tarifas planas.

Además, recientemente, en el Senado de la Nación no prosperó la iniciativa de declarar “servicio público” a la telefonía móvil, un marco jurídico que podría corregir abusos de las empresas prestadoras y garantizar el control de los organismos oficiales clave en telecomunicaciones: la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), cuyo rol es el de regulador, contralor, fiscalizador y verificador de los aspectos vinculados a la prestación de servicios de telecomunicaciones, y la Secretaría de Comunicaciones (SeCom), que entre sus objetivos sobresale asistir en relación con regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de áreas privatizadas en el ámbito de las comunicaciones.

En el caso de este trabajo, importa principalmente la función de aplicación de la Norma para Tarjetas Prepagas (Res. SC N.º 242/06) que determina, entre otros puntos, “garantizar a los clientes y usuarios la transparencia de la información y de las condiciones de contratación, así como la publicidad de los precios de los servicios que presten, sin establecer condiciones irrazonables que impidan el ejercicio de la libertad de opción entre prestadores”.

Con ese marco, no resulta llamativa la falta de controles sobre el Fondo Fiduciario, creado por decreto en el año 2000, tras la liberalización del mercado. Como contrapartida de haber gozado por diez años de la exclusividad de la prestación del servicio de telecomunicaciones, Telefónica y Telecom debían realizar aportes para llevar el servicio de telefonía y de Internet a las zonas más lejanas y menos rentables del país (servicio universal). Pero ese 1 % de la facturación acumulado desde aquella fecha, nunca se aportó para tal fin. Más aún, en el caso de las empresas de telefonía celular, como Movistar (antes Unifón), Personal y Claro (antes CTI), ese porcentaje fue cobrado sistemáticamente a los usuarios. A partir de 2006, las compañías de celulares tuvieron que devolver a los usuarios dicha recaudación (10).

En 2008, el Gobierno fijó un nuevo reglamento para el Servicio Universal. Tanto Telecom como Telefónica deben traspasar (en un plazo de 60 meses) una millonaria cifra a la cuenta bancaria del Fondo Fiduciario para expandir la red en mercados no rentables. Cabe aclarar que se dejó de lado el período 2000-2007 en una negociación del Estado con las empresas.

La modalidad del prepago. Las (i) regularidades

Sobre la base de un informe interno de la Auditoría General de la Nación (AGN) (11), se mencionarán las principales irregularidades en torno al servicio más extendido en el país, como es el prepago puro. Para un análisis más acabado, se detallan previamente las características de las modalidades de contratación de telefonía móvil en la Argentina:

- **Plan pospago con abono:** consiste en el pago por adelantado de un abono fijo mensual para el uso del servicio el cual puede incluir diferentes prestaciones, por ejemplo, minutos libres, cantidad de mensajes de texto, transferencia de datos, etcétera. Una vez agotado el valor del abono, los consumos posteriores serán

facturados en el vencimiento del mes siguiente, es decir, en forma posterior al consumo de las comunicaciones realizadas.

• **Plan prepago con abono:** consiste en el pago por adelantado de un abono para el uso del servicio hasta un monto fijo en pesos el cual puede incluir, dependiendo del plan contratado, una cantidad determinada de minutos libres, o de mensajes de texto. Una vez consumido ese monto fijo, las llamadas posteriores o excedentes deberán ser prepagadas, mediante la carga de crédito a través de modalidades de recarga habilitadas por los prestadores.

• **Plan prepago puro (o con tarjeta):** consiste en el pago anticipado de un cierto valor de crédito. Estos planes prepagos no poseen factura ni abono mensual lo que implica la necesaria recarga a través de las vías habilitadas por las empresas para tal fin (mediante la carga de tarjeta, medios electrónicos, etc.). Una vez consumida la totalidad del crédito, el servicio permanece activo solo para recibir llamadas y para números de emergencia. El crédito de cada recarga tiene una vigencia que varía de acuerdo con las promociones ofrecidas por las prestadoras.

Para las modalidades prepago, hay distintas formas a través de las cuales los usuarios pueden cargar crédito a su línea móvil y diferentes medios habilitados por las prestadoras de este servicio. Entre las más frecuentes se pueden mencionar las “tarjetas de recarga”, que pueden adquirirse en kioscos, estaciones de servicio, supermercados, locutorios, agentes oficiales y oficinas comerciales y la “recarga virtual”, a través de pagos con tarjeta de crédito, débito u otros medios electrónicos.

Según el informe interno de la AGN, la CNC no ha instaurado acciones tendientes a disponer la aplicación de sanciones, ante los incumplimientos de las prestadoras en cuanto a la Resolución SCN 242/06. Una de las irregularidades que se presentan es la exigencia por parte de las empresas de contar con un saldo mínimo en la línea para utilizar el crédito extra o el servicio de SMS; de lo contrario se inhabilita el uso de la recarga adquirida. La norma es clave y establece que en las tarjetas prepagas *debe consignarse un número telefónico gratuito de atención al cliente para efectuar, entre otras cuestiones, recargas de créditos.*

Por su parte, la información que las prestadoras deben brindar en las tarjetas sobre el plazo de utilización que dispone el usuario para que su crédito se encuentre vigente suele ser confusa y no diferencia el plazo de vigencia del mismo con el plazo de vencimiento de la tarjeta. Ocurre algo similar con las promociones, por lo que pueden adquirirse tarjetas con promociones vencidas, en forma engañosa.

En cuanto al valor del minuto del sistema prepago es mucho más oneroso que en los restantes planes, incluso llega a triplicar a la modalidad pospago. Ni la CNC ni la Secom han formulado objeciones ni impulsado medidas en defensa del usuario. Así, por ejemplo, para quienes tienen el Plan Regula 23 de la empresa Claro (cuyo monto mensual es de 119 pesos), el precio del minuto a destinos de la misma empresa cuesta 0,36 pesos y a destinos de otras prestadoras 0,52 pesos; mientras que para los usuarios de prepago de un valor facial de 10-15 pesos la tarjeta se pagan 1,75 el minuto (12). A ello hay que sumarle que el valor del minuto

prepago es diferenciado según el monto de la recarga que se adquiriera, igual que el plazo de vigencia para su utilización, condenando aún más a aquellos que adquieren tarjetas de menor valor. Cabe aclarar que el Reglamento General de Clientes de los Servicios de Comunicaciones Móviles, en su artículo 35, determina que los precios establecidos por el prestador deberán ser razonables y *no discriminatorios* dentro de cada una de las diferentes categorías de abonos y condiciones comerciales. Agrava dicha circunstancia el hecho de que al no informarse en las modalidades de recarga el precio del minuto, el usuario habitualmente desconoce que el mismo varía sustancialmente.

También, las prestadoras están obligadas a aportar información que posibilite determinar los importes abonados por derechos por el uso del espectro radioeléctrico, según la Res. SETyC N. 10/95. Sin embargo, algunas empresas no informan la cantidad de tarjetas prepagas comercializadas o su valor, lo que dificulta el control ejercido sobre los montos declarados. En ese sentido, los controles de la CNC no resultan suficientes, como se desprende del último informe de la Auditoría.

Además, siguiendo los lineamientos de la Resolución 242/06 no pueden comercializarse medios de recarga prepago que no se encuentren inscriptos en el registro que funciona en la CNC. Sin embargo, el organismo de control no ha podido determinar los medios registrados en su totalidad y si corresponden a licenciatarias debidamente autorizadas, a los fines de evitar que en el mercado se hallen circulando otras tarjetas que no reúnan esas condiciones.

Palabras finales

Con este trabajo se intentó poner en discusión en qué medida la modalidad más extendida en el país permitió el acceso universal en telefonía móvil. Los datos de la AGN utilizados para este artículo posibiliten hacer algunas consideraciones, entre las que se destacan: los organismos de control ya mencionados no han arbitrado los medios para que se pongan en vigencia valores equitativos del minuto correspondiente a la modalidad prepaga. Y esto ha redundado en que los inmensos beneficios obtenidos por las compañías de celulares no se tradujeran en beneficios hacia los usuarios. El panorama es aún más grave si se tiene en cuenta que dicho servicio es utilizado mayormente por el sector poblacional de menos recursos.

Tampoco se ha exigido a las prestadoras contener la información adecuada en las tarjetas prepagas, a los fines de que los usuarios no sean inducidos a adoptar, mediante información sesgada, propuestas que aparecen como beneficiosas. Además, los organismos de control no han implementado las medidas necesarias para verificar que las tarjetas sean comercializadas, conforme los requisitos establecidos en la normativa vigente y aplicar, en casos de incumplimientos, las sanciones correspondientes.

Por su parte, no se han tomado medidas para que las empresas de telefonía celular brinden la totalidad de la información requerida por la Resolución SETyC N.º 10/95 en las declaraciones juradas, que deben presentar mensualmente a la Comisión Nacional de

Comunicaciones. Situaciones como estas explican el hecho de que las compañías de teléfonos celulares encabezen desde hace años el *ranking* de reclamos de los usuarios.

Las irregularidades que se han indicado cuestionan las características del *servicio universal* alcanzado en la materia, ya que este es *discriminatorio* en tarifas, *condiciones de uso* de las prestaciones, y sobre todo, en cuanto a las condiciones de *acceso igualitario* al inmenso potencial que la tecnología digital brinda.

Enfatizar este último aspecto implica, entre otras cosas, la consideración de los avances tecnológicos y de la *convergencia*, empujada por el universo digital que se expande cotidianamente por las redes, especialmente con *Internet*. La necesidad de un horizonte conceptual que vaya más allá de la tradicional consideración de las *industrias culturales* se relaciona con esta realidad, y sobre todo, con los desafíos que se plantean en materia de elaborar *políticas públicas de comunicación* que den cuenta de esta nueva situación.

La investigación actual en la materia da cuenta de esta búsqueda a través de varias nociones: *sociedad de la información*, del *conocimiento*, del *entretenimiento*; *industrias creativas*; etcétera. Tomando distancia de estos conceptos, desde el punto de vista de los lineamientos centrales de este texto, se afirman otras miradas. A título de ejemplo se indican dos que, cronológicamente, dan cuenta de esta búsqueda: el *mercado ampliado de las comunicaciones* que fue formulado en el año 2000 (Schorr et ál., óp. cit.); y la más reciente noción de *ecosistema* (Richieri, 1994; Joost van Loon, 2006; Miguel de Bustos, 2011).

El concepto de *mercado ampliado de telecomunicaciones* incluye, desde el punto de vista de las actividades, al transporte de voz, señales, imágenes visuales y otros sonidos, por medio de distintos tipos de infraestructuras. Desde el punto de vista de las empresas, además de las que prestan el servicio básico telefónico, hay que considerar a las empresas de cable, las operadoras de telefonía móvil a través del radioespectro (incluyendo tanto telefonía celular como las que brindan el servicio PCS), y las prestadoras de comunicaciones satelitales (de voz viva, datos e imágenes).

Cuando se formuló el concepto, no existía el desarrollo actual de la televisión digital terrestre, o el avance logrado por los gigantes de Internet como Google o Facebook, por citar dos ejemplos, pero indicaban ya la utilidad de este tipo de nociones. En este sentido, la noción de *ecosistema* daría cuenta de esta estructura amplia, funcional, que integra segmentos disímiles de la comunicación industrializada, con particular énfasis en los avances logrados por Internet. Sin que deje de tener vigencia la separación entre contenidos e infraestructura o entre industrias culturales e industrias suministradoras de soportes materiales, equipos técnicos o redes de comunicación (Zallo, óp. cit.) la dinámica convergente entre telecomunicaciones, informática y audiovisual, justificaría la aplicación del concepto de *ecosistema*.

Pero independientemente de las definiciones conceptuales adoptadas, todo marco de análisis comunicacional debe tener como punto de partida el universo digital, su dinámica y las potencialidades que encierra. Esta mirada permite ubicar, desde un punto de vista estratégico, la consideración de las nuevas *brechas sociales* y culturales que el universo digital plantea, aún en apropiaciones y usos tan extendidos como es el de la telefonía celular.

Por último, pero no por ello menos relevante, este trabajo se propuso profundizar el debate sobre la necesidad de que la telefonía móvil sea considerada *servicio público*, escenario que podría corregir los abusos por parte de las empresas, puestos en evidencia en la presente ponencia y garantizar mejores condiciones de prestación para los usuarios.

Notas

- (1) Datos extraídos de <http://tecnologia.iprofesional.com/notas/114026-Celulares-Argentina-lidera-el-negocio-regional-de-servicios-de-valor-agregado>.
- (2) Las ventajas de precedencia son las capacidades tecnológicas (*know how*), comerciales (basadas en el conocimiento de los hábitos de consumo de los usuarios) y financieras.
- (3) Disponible: http://www.radiodon.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9777:telefonía-celular-en-argentina-se-registrarían-las-tarifas-mas-elevadas-del-mundo&catid=6:nacionales.
- (4) Martín Becerra. "Telefonía móvil y servicio público". Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-178239-2011-10-06.html>
- (5) La portabilidad numérica es, sin embargo, una medida que lleva, por lo menos, diez años de atraso, puesto que la persistencia del mercado como oligopolio restringido limitó las posibilidades de competencia durante ese período en detrimento de los derechos del usuario.
- (6) El Gobierno multó a la empresa Movistar a pagar unos 185 millones de pesos por la interrupción del servicio durante tres días, a principios de abril de 2012. En tanto a la empresa Claro se la sancionó por más de 9 millones de pesos por el corte de servicio el 9 de mayo que afectó a usuarios de Capital Federal y algunas localidades del Gran Buenos Aires.
- (7) Marcelo Zapata. "TV digital: aún no se instaló y ya está siendo desplazada". Disponible en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=522176>.
- (8) Una de las primeras medidas del Gobierno fue la entrega de decodificadores en forma de comodato a los sectores beneficiarios de planes sociales, jubilados, pensionados y personas con capacidades diferentes.
- (9) Sebastián Premici. "Las telefónicas deben poner su parte". *Página/ 12*. 7/12/2010.
- (10) Actuación AGN N.º 617/10,
- (11) Datos disponibles a febrero de 2012, en la web de la CNC. No incluyen impuestos. http://www.cnc.gov.ar/ciudadanos/telefonía_movil/preciosyplanes.asp

Bibliografía

- Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M. (2001). *El Oligopolio Telefónico frente a la liberalización del mercado*. Bernal. Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Becerra, M. (2003). *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*, Buenos Aires, Norma, pp. 99-100.
- Becerra, M. "Telefonía móvil y servicio público" [en línea] <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-178239-2011-10-06.html>.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 71-74.
- Galperín, H. (2009). "Tarifas y brecha de asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe". Paper presentado en el marco del Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información (DIRSI), Lima.
- Getino, O. (2008). *El capital de la cultura. Las industrias culturales en la Argentina*. Argentina, Ediciones Cicus.

- Mattelart, A. y Piemme J. M. (1982). "Las industrias culturales: génesis de una idea", en VVAA, *Industrias culturales: el futuro de la cultura en juego*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez Pino, R. (2008). *¿Dónde Estás? El teléfono móvil y la vida cotidiana. Análisis del caso de adultos mayores en la ciudad de Barcelona*. Tesis de doctorado de la Universidad Autónoma de Barcelona. Bellaterra.
- Van Cuilenburg J. y McQuail D. [s. a.]. *Cambios en el paradigma de políticas de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación*. Traducción a cargo del equipo de la cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación de la UBA. Mimeo.
- Williams, R. (2011). *Televisión, tecnología y forma cultural*. Buenos Aires, Paidós.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid, Akal

Otros recursos consultados

- Comisión Nacional de Comunicaciones. URL: <http://www.cnc.gov.ar>.
- Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA). URL: <http://sinca.cultura.gov.ar/>.
- Auditoría General de La Nación. Proyecto de Informe. Actuación AGN N.º 617/10.
- Defensa del Consumidor. URL: <http://www.consumidor.gov.ar/>.