

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2011)14

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

18-Aug-2011

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2011)14
Unclassified

LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)

FORO LATINO AMERICANO DE COMPETENCIA

Sesión III: Triple/ Cuádruple Play en el Sector de las Telecomunicaciones

Contribución de Argentina

13 y 14 de septiembre 2011, Bogotá (Colombia)

El documento adjunto de Argentina se circula PARA SU DEBATE durante la Sesión III del Foro Latinoamericano de Competencia que se realizará el 13 y 14 de septiembre de 2011 en Bogotá (Colombia).

Contacto: Sra. Hélène Chadzynska, administradora, directora del programa del LACF
Tel.: +33 (01) 45 24 91 05; Fax: +33 (0)1 45 24 96 95;
Correo electrónico: helene.chadzynska@oecd.org

JT03305965

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Spanish - Or. English



FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA

13 y 14 de septiembre 2011, Bogotá (Colombia)

Sesión III: Triple / Cuádruple Play en el Sector de las Telecomunicaciones

-- CONTRIBUCIÓN DE ARGENTINA* --

1. Evolución de la regulación hacia los servicios convergentes

1. En el presente trabajo se hará una revisión de las normas regulatorias que están relacionadas con los sectores que en la actualidad se encuentran en condiciones técnicas de prestar los servicios convergentes de Triple Play (Internet, Telefonía y Televisión paga) al sector residencial.
2. Nos referimos a la regulación que, aún en la actualidad, engloba de manera separada a las empresas que originariamente han prestado los servicios de televisión cerrada, y a las empresas de telecomunicaciones vinculadas históricamente a la prestación del servicio de telefonía.
3. La reducción de las frecuencias electromagnéticas a bytes permitió utilizar diversos medios físicos para transportar contenidos de voz, audio y/o video de manera indiferenciada. Cabe indicar, sin embargo, que las distintas arquitecturas de red han mostrado distintas aptitudes para transportar servicios convergentes.
4. En efecto, si se considera el aspecto meramente técnico, la Argentina contaba con tres sectores cuya estructura de redes troncales le permitía ofrecer a priori, servicios convergentes: las redes de telecomunicaciones, Televisión Paga y Electricidad¹. Como veremos posteriormente, las mismas cuentan con ventajas y desventajas a la hora de adecuar las mismas al entorno convergente.

* El presente documento es presentado por Guillermo Pérez Vacchini (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia).

¹ El sector eléctrico, que en abstracto presenta la ventaja de la ubicuidad de sus redes, no cuenta actualmente con cableado interior en los hogares con capacidad para prestar servicios de telecomunicación. Sin embargo, existen casos de empresas locales de electricidad han utilizado la infraestructura (postes, tendidos, etc.) para prestar servicios de telecomunicaciones. En el presente trabajo serán considerados solamente la infraestructura de las empresas que originariamente prestaban los servicios de telefonía y televisión por cable.

5. Otro elemento que resulta relevante de analizar es la evolución de las barreras regulatorias a la entrada y la apertura gradual hacia una reglamentación que acompañe el cambio tecnológico.

6. A continuación se aborda en primer lugar la evolución de la regulación en el sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Como se observará, la misma posibilitó la proliferación de empresas de distinta escala que acceden a los hogares a partir de vínculos propios, tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el de televisión por cable.

7. Seguidamente se analizará la estructura de red con las que cuenta los sectores analizados, de manera de considerar las ventajas y desventajas de cada arquitectura para competir en el mercado convergente.

2. Regulación en las Telecomunicaciones

8. La desregulación del sector de la telecomunicaciones comenzó con la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones instrumentada a través del Decreto 62 de 1990.

9. Cabe indicar que la empresa nacional de telecomunicaciones prestaba servicios en todo el territorio nacional interconectándose con Cooperativas Telefónicas locales en áreas de baja densidad demográfica, a las cuáles el estado había otorgado la licencia para prestar el servicio básico en sus áreas de prestación (Ver Decreto 3566/60).

10. A partir de la privatización quedan conformadas dos empresas con prestación monopólica de los servicios de telecomunicaciones en dos áreas excluyentes del territorio nacional por un período de diez años. Las Cooperativas Telefónicas obtienen el rango de Operadores Independientes (OI) con carácter monopólico en sus áreas de prestación, conformando junto con las empresas privatizadas las empresas licenciarias del Servicio Básico Telefónico (SBT) integrantes de la Red Telefónica Pública (RTPN).

11. Con el Decreto 764/2000, luego de diez años de prestación monopólica, se abre a la competencia el sector de las telecomunicaciones, para lo cual se reglamenta un Régimen único de Licencias (Anexo I) y el Reglamento Nacional de Interconexión –RNI- (Anexo II).

12. Cabe indicar que la apertura regulatoria a la competencia no es total, en tanto el RNI mantiene las condiciones de prestación e interconexión a la Red Pública de Telefonía de los prestadores Operadores Independientes, salvo expresa renuncia, dentro de su área de prestación histórica y para el servicio de telefonía fija local².

13. Es importante señalar que los Operadores Independientes (OI) engloban aproximadamente a 400 áreas locales a lo largo del país.

14. A partir del año 2000 comenzaron a ingresar al sector nuevas empresas de telecomunicaciones, para ofrecer los distintos servicios mayoristas y minoristas de telecomunicaciones destinados al sector corporativo y residencial.

15. Queda conformada la estructura de mercado vigente en la actualidad, donde conviven las empresas que conforman la de Red Pública de Telecomunicaciones (Ex incumbentes y Operadores

² El servicio de larga distancia se ofrece en competencia bajo el sistema de prescripción, salvo aquellas localidades donde prestan servicio los OI que cuentan con menos de 5.000 habitantes.

Independientes) con Licencia para prestar Servicio Telefónico Básico ³ (STB) y las empresas entrantes interconectadas a dicha red con Licencias para prestar Servicio Telefónico Local (STL).

16. Salvo la excepción antedicha para las áreas de prestación de los OI y para el servicio de Telefonía Fija Local, el resto del territorio se encuentra bajo el arbitrio de la competencia para la prestación de los diversos servicios englobados dentro del sector de las telecomunicaciones (Telefonía Fija, Móvil, Larga Distancia, Internet, transmisión de datos y los diversos servicios mayoristas de infraestructura).

3. Regulación en los servicios de Radiodifusión y Televisión por Cable

17. El AFSCA, organismo regulador que otorga las Licencias para prestar servicios de televisión por cable, inició sus funciones a partir de la reciente sanción de la Ley de Servicio de Comunicación Audiovisuales 26.522 de 2009.

18. Cabe mencionar que Ley No 19798 de 1972 fue la última Ley que concibió a la telecomunicación desde una óptica indiferenciada del servicio demandado, en tanto definía a la Telecomunicación como “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otro sistema electromagnético”. Dicha norma definía a la radiocomunicación como a “toda telecomunicación transmitida por medio de las ondas radioeléctricas”, mientras que al Servicio de Radiodifusión como el “servicio de radiocomunicaciones cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general. Dicho servicio abarca las emisiones sonoras, de televisión o de otro género”.

19. En 1980, un año antes de que se comiencen a ofrecer en la argentina los servicios de televisión por cable paga, fue sancionada la Ley de Radiodifusión 22.285 la cual desagrega regulatoriamente por primera vez los servicios de telecomunicación y radiodifusión, incluyendo dentro de este último sector la televisión paga, bajo la denominación de “servicio complementario” a los de radiodifusión.

20. Cabe mencionar algunos aspectos de aquella ley que permanecen en la regulación vigente, sea de manera total o parcial.

21. En lo que refiere a las condiciones y requisitos para obtener una Licencia el Artículo 45 de la Ley 22.285 establece limitaciones para aquellas empresas que no sean de capital nacional⁴.

22. En el 2005 se realizan importantes modificaciones al Artículo 45⁵, entre los cuales se mencionan aquí las siguientes: a) se limita el acceso a de empresas periodísticas y/o de radiodifusión extranjeras, y b) se excluye a toda “persona jurídica prestadora de un servicio público.”⁶

23. A su vez, el Artículo 45.h establece que “cuando el solicitante de una licencia para la explotación de servicios de radiodifusión sea una persona jurídica sin fines de lucro prestadora de servicios públicos, la autoridad de aplicación le adjudicará la licencia cuando no existe en el área primaria de cobertura, o área

³ El Capítulo VIII del Decreto 62/90, se define como “Servicio Básico Telefónico” a “la provisión de los enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red telefónica pública o que están conectados a dicha red y la provisión por esos medios del servicio de telefonía urbana, interurbana e internacional de voz viva”.

⁴ La Ley 22.285 en su versión original contenía limitaciones para empresas periodísticas extranjeras. En la modificación a dicha Ley realizada en el 2005 se excluye, además de las empresas periodísticas, a empresas de radiodifusión extranjeras (ver Artículo 45.f.).

⁵ Ver Ley 26053/05.

⁶ Ver Artículo 45.h. de la Ley 22.285.

de servicio en el caso de servicios complementarios de radiodifusión, otro licenciario prestando de manera efectiva el servicio solicitado”.

24. Cabe mencionar, como se verá posteriormente, que la Ley de Telecomunicaciones no cuenta con restricción alguna en el otorgamiento de licencias para empresas que prestan servicios de Radiodifusión y/o servicios complementarios.

25. De esta manera, para el año 2005 las empresas que contaban con licencias de radiodifusión estaban en condiciones de adquirir las licencias de telecomunicaciones para prestar los servicios de Internet y telefonía.

26. Sin embargo, las empresas de telecomunicaciones estaban vedadas de obtener una licencia de radiodifusión cuando: a) sea empresas extranjeras, filiales o subsidiarias, o b) sea licenciataria de servicio público⁷ o siendo una entidad sin fin de lucro que preste servicio público se encuentre en un área de prestación donde exista otra empresa de radiodifusión.

27. Con la sanción la ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual, la cual sustituye la Ley de Radiodifusión 22.285/80, se introducen modificaciones en lo que refiere a la posibilidad de prestar servicios convergentes.

28. En efecto, si bien la misma la misma continúa vedando el acceso a la prestación de los servicios de TV por Cable a las licenciatarias de servicio público (Artículo 25.d.)⁸, a través del Artículo 30 establece una excepción “cuando se tratare de personas de existencia ideal sin fines de lucro, las que podrán ser titulares de licencias de servicios de comunicación audiovisual”.

29. Cabe destacar que dicha ley establece que en el caso de que exista oposición, de deberá dar intervención a la autoridad de aplicación de la ley de defensa de la competencia, la cual deberá emitir un Dictamen determinando las condiciones de prestación de dicho servicio⁹.

30. De esta manera, en los casos mencionados, queda sujeto al análisis antitrust la viabilidad de la prestación de los servicios convergentes en las áreas locales que presenten la situación planteada.

4. Efectos de la regulación en la estructura de los mercados

31. La normativa enumerada ha afectado enormemente en la evolución de los sectores de actividad antes referenciados.

32. En efecto, la historia regulatoria en la Argentina ha tendido a proteger al sector de las cableoperadoras del ingreso de las empresas de telecomunicaciones históricas, lo cual permitió una extensa difusión de empresas de TV por cable locales de diversa escala con infraestructura de red HFC (Hybrid Fiber Coax).

⁷ El Dictamen 19475/GJNR/2003 del Área Económico Financiera de la Comisión Nacional de Comunicaciones, organismo de aplicación del Decreto 764/2000 de Telecomunicaciones, señaló que “revisten la calidad de servicio público: el servicio de telefonía pública, y el de telefonía básica, integrantes de la Red Pública Nacional de Telecomunicaciones.”

⁸ Cabe mencionar que las primeras consideraciones de dicha Ley emanadas desde el Ejecutivo Nacional, no contenía restricción alguna para otras licenciatarias de servicios públicos, la cual debió ser incluida producto de las negociaciones realizadas con el resto de los sectores con presencia en el ámbito legislativo.

⁹ Artículo 30 de la Ley 26522: “en caso de oposición por parte de otro licenciario de la misma área de prestación, la autoridad de aplicación deberá solicitar un dictamen a la autoridad de aplicación de la ley 25.156 que establezca las condiciones de prestación de los servicios.”

33. Cabe indicar que la Argentina es el país con mayor penetración de la Televisión por Cable al hogar de todo Latinoamérica, en tanto cuenta con aproximadamente el 50% de los hogares con un acceso propio¹⁰ con servicios que incluyen en promedio 80 señales en la grilla básica de programación. Cabe indicar que casi la totalidad de dichos hogares cuenta con otro acceso perteneciente a una empresa de telefonía.

34. Es importante considerar la relación entre la estructura sociodemográfica de la Argentina y la regulación. La Argentina se caracteriza por contener una alto porcentaje de la población urbana¹¹, y una gran concentración en las principales aglomeraciones y capitales provinciales¹².

35. En dichas regiones presta servicios de manera conjunto las empresas incumbentes y entrantes de Telecomunicaciones, en simultáneo con operadores de cable de importante escala.

36. En la regiones baja densidad poblacional, en cambio, se encuentran prestando servicio los OI del servicio telefónica básico (STB), en simultáneo con cableoperadoras de escala menor.

37. Esta distinción resulta relevante a la hora de considerar el impacto de la regulación actual, en tanto en las zonas de mayor aglomeración las empresas incumbentes de telefonía se encuentran actualmente imposibilitadas a prestar servicios de broadcasting, mientras que en las zonas donde prevalece la presencia de OI (en la mayoría cooperativas locales) la reciente sanción de la ley de Servicio de Comunicación Audiovisual permite que obtengan licencia para prestar servicios de Televisión por Cable¹³.

38. Finalmente cabe señalar que, desde el punto de vista de la oferta, y haciendo abstracción de la barreras regulatorias existentes, se verifican ventajas y desventajas de las distintas infraestructuras de red que deben evaluarse a la hora de considerar los atributos competitivos de los principales licenciatarios del servicio de Telecomunicaciones, por una lado, y TV por cable, por el otro.

5. Sector Cableoperadores

39. En la Argentina existe una multiplicidad de empresas de televisión por cable de diversa escala, asentadas en diversas localidades y a lo largo de todo el territorio nacional.

40. Un gran porcentaje de dichas empresas ha reconvertido sus redes para prestar el servicio de Internet residencial, solicitando la licencia de telecomunicaciones respectiva al organismo regulador.

41. La estructura de red de los operadores de cable se componen de cabezales de distribución comunicados con los hubs y nodos ópticos por medio de fibra óptica. Desde aquí se envía la señal a través de una red compuesta de cable coaxial hasta los hogares.

¹⁰ Y con volúmenes absolutos de abonados comparables con México y Brasil, países que cuentan respectivamente 2.5 y 3.5 veces más respectivamente de habitantes que Argentina.

¹¹ Según el último Censo de Población realizado en el 2010 el 90% de la población en zonas urbanas.

¹² Solamente en la Capital Federal y alrededores (Gran Buenos Aires) se concentra aproximadamente el 30% de la población total.

¹³ Las empresas ex incumbentes han comenzado a lanzar comercialmente el ofreciendo de contenidos para TV (películas, series, etc.). Dicho servicio no cuentan con una grilla, ni contenidos que puedan englobarse dentro de los servicios considerados tradicionalmente como broadcasting. Sin embargo cabe mencionar que desde el Estado Nacional se ha lanzado recientemente el servicio público de Televisión Digital Terrestre (TDT) que contiene aproximadamente 20 señales, incluyendo las señales de TV abierta mas canales informativos, culturales, recreativos y para niños.

42. A diferencia de la estructura de red de los operadores de telefonía, la cual se caracteriza por una central local que nutre a cada uno de los hogares a través de un par de cobre exclusivo, dando así una forma de estrella a la red; los operadores de cable poseen una estructura de red anillada, por medio de la cual el mismo cable va pasando sucesivamente por las distintas casas de la zona (sistema casa pasada). Para los hogares que demandan el servicio el operador de cable realiza una bajada particular desde el posteo hasta el domicilio.

43. Se observa que a diferencia de la estructura de las telecomunicaciones, donde el loop local alcanza como máximo un largo de 5 Km., en el caso del acceso de las cablerías el mismo puede alcanzar varios kilómetros. Esto motiva que se necesite amplificar la señal para que la misma no se degrade a lo largo del cable coaxial.

44. La readecuación de la red de los operadores de cable con el fin de ofrecer los servicios convergentes comenzó en la década pasada. Dicho upgrade tuvo como objeto ofrecer los servicios de Internet al sector residencial, para lo cual hubo que dotar a la red de bidireccionalidad, adquirir las centrales respectivas, y cambiar los amplificadores ubicados a lo largo de la red para administrar el tráfico de subida y bajada.

45. Los operadores de cable se encuentran ofreciendo el servicio de Internet residencial de manera competitiva. En comparación con la red de las empresas de telecomunicaciones, cuentan con un acceso al hogar de mayor ancho de banda lo cual les ha permitido reaccionar de manera rápida y efectiva a la demanda de mayor capacidad por parte de los hogares.

46. Su principal debilidad en términos competitivos reside en que no cuentan con redes troncales de extensión nacional, tanto para los cableros locales como para aquellos que ofrecen sus servicios en diversas regiones del territorio nacional, debiendo demandar el transporte y el acceso mayorista a Internet a las empresas de telecomunicaciones con poder dominante en dichos mercados.

47. La CNDC, observando la tendencia inexorable hacia la conformación de los mercados convergentes, ha fomentado el desarrollo de redes troncales de operadores cable que les permitan competir con la infraestructura de los operadores de telecomunicaciones en un contexto de apertura regulatoria¹⁴.

48. Finalmente cabe señalar que las inversiones necesarias, de un operador de cable que ya cuenta con estructura de red bidireccional, para agregar el servicio de telefonía, no resulta una barrera a la entrada significativa desde el punto de vista económico.

49. Sin embargo, en la actualidad, son pocos los cableoperadores que están brindando el servicio de Triple Play, con alcance y cobertura limitados, lo cual refiere a una lentitud regulatoria en el otorgamiento de numeración¹⁵.

6. Sector telecomunicaciones

50. Las prestadoras históricas del servicio de telefonía, han desarrollado una infraestructura de redes troncales de larga distancia y tendidos locales de fibra óptica a partir del año 2000 a lo largo del todo el territorio nacional, la cual se complementa con la extensa capilaridad que cuentan a partir del usufructo de la Red Pública de Telecomunicaciones (proveniente de Ex empresa estatal ENTEL).

¹⁴ Ver Dictamen CNDC N° 637.

¹⁵ Cabe indicar que el otorgamiento de licencias para la prestación por cable ha comenzado a tener actividad recientemente, luego de un largo período sin otorgamiento de las mismas.

51. Cabe indicar que, tanto el desarrollo tecnológico como el equipamiento tecnológico de las empresas de telecomunicaciones, permite ofrecer los servicios de manera convergente de voz, imagen y datos; lo cual lo demuestra la importante difusión de dichos servicios demandados por el sector corporativo a las empresas de telecomunicaciones.

52. Sin embargo, la provisión del servicio de Televisión al sector residencial, tiene barreras a la entrada que las empresas históricas no han superado en la actualidad: una barrera regulatoria y una barrera económica.

53. La barrera regulatoria, es la que se ha analizado con anterioridad y refiere a la imposibilidad de prestar servicio audiovisual una empresa extranjera y licenciataria de servicio público. La barrera económica refiere a la reconversión de la última milla para la prestación de servicios de mayor porte.

54. Las limitaciones de capacidad de la última milla ha sido superado por las empresas de telecomunicaciones en la prestación de servicios al sector corporativo desarrollando tendido de fibra óptica. Cabe indicar, en este caso, que la demanda de ancho de banda justifica el tendido de esa red, situación que no se verificaría en el sector residencial para los servicios de Internet + Telefonía, e incluso en los de triple play.

55. Recientemente han surgido desarrollos en el software incorporada a la red de telecomunicaciones, que permiten por lo menos aplazar la necesidad de realizar tendidos FTTH para ofrecer el servicio de Video y/o TV residencial utilizando como acceso al hogar el par de cobre.

56. Cabe indicar que la regulación nacional considera servicio público a las empresas que prestan el servicio de telefonía a través de la Red Pública Nacional, de manera tal que la misma excluye de esa categoría a los entrantes al sector, los cuales estarían en condiciones de demandar una licencia para prestar servicios de televisión paga siempre y cuando sean empresas nacionales.

57. A esta situación cabe agregar la reciente modificación regulatoria de la Ley 26522 del Servicio de Comunicación Audiovisual, la cual permite la solicitud de la licencia por parte de las Cooperativas Telefónicas y traerá aparejado la superposición de empresas de telecomunicaciones y cableoperadoras ofreciendo los servicios convergentes dentro de una basta cantidad de áreas locales de baja densidad poblacional.

7. Nueva apertura regulatoria: apertura a los servicios convergentes para empresas telefónicas sin fines de lucro

58. La nueva regulación sancionada por el AFSCA permite el ingreso de entidades sin fines de lucro licenciatarias del servicio público, categoría en la que se engloban una gran cantidad de los OI, siempre y cuando la CNDC autorice su prestación en aquellas áreas locales donde la empresa de cable local se oponga a dicha prestación.

59. Cabe indicar que esta situación plantea una nueva problemática, en tanto como ha sido analizado con anterioridad, existe en la Argentina un gran cantidad de Cooperativas locales de telefonía que ofrecen este servicio como OI en condiciones de monopolio.

60. Resulta relevante considerar que, la situación planteada en la actualidad permite considerar la posibilidad de avanzar hacia una apertura gradual hacia la convergencia, empezando por las empresas de menor envergadura que ofrecen dichos servicios en zonas de menor aglomeración poblacional.

8. Situación actual del mercado y conclusiones

61. La dispersión de normas y la separación de los sectores que se encuentran en condiciones de prestar servicios convergentes en ámbitos regulatorios distintos constituyen elementos limitantes para la proliferación de dicho mercado.

62. En recientes Dictámenes¹⁶, la CNDC ha analizado el mercado convergente de manera prospectiva, señalando el importante grado de madurez en el desarrollo de la infraestructura de red de los operadores de cable y de telecomunicaciones.

63. A su vez, cabe considerar que si bien existen algunos cableoperadores que se encuentran prestando los tres servicios, actualmente no se verifica competencia de dos o más operadores en la prestación de los servicios convergentes dentro de un mismo mercado geográfico.

64. Como fue señalado anteriormente la mayoría de la población, ubicado en los principales centros urbanos, tiene la posibilidad de elegir entre el paquete convergente de Televisión Paga e Internet ofrecido por los cableoperadoras, o Internet y Telefonía ofrecido por las empresas de Telecomunicaciones.

65. Se observa que los efectos de la convergencia tecnológica a redundado en competencia entre distintos operadores y plataformas en torno al servicio de Internet residencial, lo cual trajo aparejado importantes beneficios para los consumidores.

66. A partir de las recientes modificaciones regulatorias, las cuales permiten el ingreso al mercado convergente de operadores locales provenientes del sector de telecomunicaciones, con intervención previa de este organismo antitrust en la determinación de las condiciones en que se prestarán dichos servicios, traerá aparejado los primeros casos de competencia entre operadores en la prestación de los servicios convergentes dentro de una misma área de prestación, primariamente en localidades de baja densidad poblacional.

67. Cabe señalar que, si bien siguen existiendo importantes barreras regulatorias a la entrada a la prestación de los servicios convergentes por partes de las ex incumbentes en el servicios de telecomunicaciones, la estructura normativa resulta un avance significativo en la apertura sectorial si se considera la misma desde una óptica gradualista utilizada en diversos países de Latinoamérica y Europa.

¹⁶ Ver Dictamen CNDC N° 835.