

**COMPETENCIA EN TELEFONÍA MÓVIL EN URUGUAY
DISEÑO DE SUBASTAS, CONTRATOS
Y MARCO INSTITUCIONAL***

Andrés Pereyra

Uruguay inició a fines de los años noventa un proceso de reforma al sistema regulatorio del sector de telecomunicaciones. El aspecto de esta reforma que suscitó mayores expectativas fue la apertura del mercado de telefonía móvil. La subasta efectuada siguió el esquema básico desarrollado en Estados Unidos (1994) e incorporó las recomendaciones aprendidas de las experiencias europeas del año 2000. El resultado de la subasta, sin embargo, fue un fracaso: no entraron nuevas empresas al mercado y la recaudación fue casi la menor posible. En este estudio se concluye que las causas de ese resultado no se encuentran en el diseño del proceso de adjudicación sino en la confluencia de características institucionales del país con la profunda crisis económica que se desató mientras tenía lugar la subasta.

ANDRÉS PEREYRA. Licenciado en Economía por la Universidad de la República de Uruguay y Master en Economía por la Université Catholique del Louvain, Bélgica. Profesor adjunto de Microeconomía de la Universidad de la República de Uruguay e investigador en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad.

* Se agradecen especialmente los comentarios de Mario Bergara, Máximo Rossi y Darío Sarachaga, quienes, por cierto, no son responsables por los errores que puedan existir.

1. Introducción

Hacia fines de la década de 1990 Uruguay enfrentó la asignatura pendiente de la reforma regulatoria de los servicios públicos, particularmente del sector telecomunicaciones. La misma se ha basado fundamentalmente en la liberalización de ciertos mercados (móviles, internacional y datos), permaneciendo la telefonía fija como monopolio de la estatal ANTEL. Esta empresa pública ha sido monopólica en todos los mercados de telecomunicaciones desde su creación y presenta la característica de tener estándares relativamente buenos en la prestación del servicio en relación a la región¹. La reforma supuso además la creación de una agencia específica encargada de la regulación de los mercados de telecomunicaciones y postal (URSEC).

Un aspecto central del programa de reforma en telecomunicaciones es la liberalización del mercado de telefonía móvil. Siguiendo la tendencia mundial, se organizó una subasta para asignar las frecuencias para brindar el servicio, en el entendido de que se trata de un recurso escaso. Desde que en Estados Unidos se subastaron las licencias para telefonía móvil en 1994, este procedimiento se ha vuelto habitual en el mundo para asignar este recurso. En la experiencia de subasta de Estado Unidos se comprobó que se podía lograr el objetivo de seleccionar los mejores operadores y simultáneamente capturar buena parte de las rentas que las empresas obtienen al utilizar un recurso escaso (que constituyeron en muchos casos ingresos siderales para los gobiernos²). No obstante las experiencias exitosas, muchas otras subastas han sido catalogadas de verdaderos fracasos, como las realizadas en Holanda e Italia. Si bien las subastas buscan el objetivo de asignar las frecuencias a quien más las valora (asignación eficiente) y además capturar las rentas de escasez, el criterio para evaluar el éxito relativo de las mismas es siempre la recaudación obtenida, lo que muestra una cierta subversión de los objetivos para los evaluadores. Independientemente de este hecho, los resultados de las subastas han sido muy variables, incluso cuando se realizaron en países bastante similares (dentro de la Unión Europea, por ejemplo). Múltiples trabajos han analizado las razones de esta disparidad (por ejemplo Klemperer, 2002) y el énfasis en casi todos ellos ha estado en las reglas de la subasta; en particular concluyen que pequeñas variaciones en las reglas de la subasta llevan a grandes variaciones en los

¹ Se refiere a estándares técnicos, como la no existencia de demanda insatisfecha de teléfonos; no implica una alusión a la eficiencia económica en la prestación del servicio.

² Esto explica la especie de pasión que las subastas usualmente generan.

resultados obtenidos, ya sea en el objetivo de lograr mayor competencia, como en el de obtener grandes recaudaciones.

En Uruguay se dedicó mucho esfuerzo a la preparación de la subasta, generándose una importante expectativa en cuanto a los resultados que podrían obtenerse. Como muestra de ello, se dedicaron recursos importantes, con relación al gasto total en la actividad regulatoria, al diseño de la subasta. Sin embargo, el resultado del proceso de asignación de frecuencias es posible catalogarlo como un fracaso. Sólo se presentó a la subasta una firma que ya operaba en el mercado (más adelante usamos la expresión “empresa titular” en estos casos), por lo que no aumentó la competencia en el mercado y la recaudación ha sido la menor imaginable, pues pagó el mínimo exigido (precio de reserva) por las frecuencias demandadas.

El trabajo analiza, siguiendo la literatura existente, las reglas de la subasta en busca de las razones del fracaso de la misma. Especialmente se analizan los aspectos que la literatura identifica como determinantes del fracaso en otras subastas similares. Después de este análisis se puede adelantar que no se encuentran en estas reglas elementos explicativos de importancia que justifiquen el resultado.

Alternativamente, se avanza en la dirección de ubicar el proceso de la subasta en su contexto institucional y económico en busca de explicaciones más plausibles del resultado alcanzado. Uruguay es un país con características particulares en la región en cuanto a su historia (estado del bienestar arraigado desde inicio del siglo XX), la conformación ideológica predominante (la población defiende mayoritariamente la existencia de empresas públicas monopólicas), la estructura institucional, la existencia de mecanismos de democracia directa que se utilizan muy frecuentemente, etc. Estos elementos se analizan en busca de una explicación de las razones que llevaron a que el resultado de la subasta de frecuencias no fuera el esperado inicialmente.

El diseño de la regulación y las instituciones debe realizarse de modo de otorgar credibilidad al proceso de participación de firmas privadas en la provisión de servicios públicos. La credibilidad regulatoria es un elemento clave para que los posibles inversores ingresen a un mercado de este tipo. Cabe recordar que los servicios públicos tienen la característica de requerir de inversiones de gran magnitud y que son además inversiones específicas (no tienen valor fuera del uso predefinido), motivo por el cual las empresas son presas fáciles de las posibles decisiones expropiatorias de los gobiernos, por lo que no participarán del mercado a menos que estén dadas las garantías de no expropiación y que el proceso regulatorio posterior sea creíblemente justo. En su última parte, el trabajo revisa los elemen-

tos constitutivos del marco institucional y analiza en qué medida se generó credibilidad regulatoria. Se puede adelantar que se sostiene la hipótesis de que existieron dificultades en este sentido, las que sumadas a la profunda crisis económica regional (que afecta a las empresas que operan en la región —que son las principales candidatas a ingresar al mercado— en su capacidad de inversión y disminuye su perspectiva de ingresos futuros) han sido los determinantes principales de la falta de oferentes (posibles entrantes al mercado) en la subasta.

2. Las telecomunicaciones en Uruguay

2.1. La evolución de la regulación

La Administración Nacional de Teléfonos del Estado (ANTEL) se creó en 1974 por el Decreto-Ley 14.235. Sus cometidos incluyen la prestación de los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia nacional e internacional, así como intervención previa, prestación y control de toda actividad vinculada a las telecomunicaciones, tanto públicas como privadas, y la administración, defensa y contraloría del espectro radioeléctrico nacional. Esto significa que la ley de creación de ANTEL le asigna no solamente atribuciones en cuanto empresa pública prestadora de servicios de telecomunicaciones, sino que también le asigna atribuciones de regulador, siempre que dichas funciones no hayan sido dadas a otro organismo del Estado. En cuanto al carácter monopólico de ANTEL, la ley le da el monopolio de las actividades que le encomienda. La ley no parece establecer exclusividad salvo en el caso de la telefonía local y de larga distancia local e internacional, esto es, en lo que se refiere a telefonía. No obstante el resto de las actividades requiere de la autorización de ANTEL en su calidad de regulador. La interconexión a la red fija de ANTEL, elemento básico para la existencia de otros operadores en algún servicio del mercado, debe contar, según la ley de creación del ente, con la autorización del mismo.

El Decreto-Ley 15671 de 1984 introduce la primera modificación de importancia en la dirección de separar la acción reguladora del Estado respecto de la prestación de los servicios de telecomunicaciones por parte de la empresa pública, al crear la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional. Entre los cometidos de la DNC figuran asesorar al Poder Ejecutivo en lo referido a las políticas de telecomunicaciones, coordinar y ejecutar la política de comunicaciones, administrar y controlar el espectro radioeléctrico, autorizar y controlar la instalación de nuevos servicios de comunicaciones, así como fijar precios y tarifas para dichos servicios.

La Ley 16.211 de 1991 (Ley de Empresas Públicas) pretendió introducir modificaciones importantes básicamente en la dirección de permitir a ANTEL integrar empresas mixtas para brindar servicios de telecomunicaciones (en las que ANTEL podía ser minoritaria siempre que se respetara la restricción de una mayoría accionaria nacional). Esta ley fue derogada parcialmente por referéndum, no obstante lo cual permanecieron algunos artículos vinculados al sector telecomunicaciones. En particular el artículo 9, que redefine la intervención del Poder Ejecutivo en cuanto al control técnico y económico y en cuanto a su capacidad de brindar autorizaciones, no fue derogado.

La última ley de presupuesto (Ley 17.296 de 2001) introduce nuevos cambios en la regulación de las telecomunicaciones. En primer lugar crea, en los artículos 70 en adelante, la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones (URSEC). Dicha unidad es en cierta medida continuadora de la DNC en cuanto a que toma sus funciones y funcionarios, no obstante lo cual tiene nuevas funciones, fundamentalmente en lo que hace a la regulación de los servicios postales y de telefonía. Por otra parte, el estatus jurídico (unidad dependiente del Poder Ejecutivo con mucha más autonomía que una dirección del Ministerio de Defensa Nacional) hace pensar en un organismo regulador de la actividad, similar a las agencias reguladoras de los países desarrollados. El estatus de los miembros de la comisión que dirige la URSEC es especial porque: 1) la normativa vigente establece que una vez que ellos han cesado en sus cargos, no pueden realizar ciertas actividades de carácter político, y 2) porque la permanencia en los cargos se prolonga más allá del período de gobierno durante el cual fueron designados.

Entre los objetivos principales que la ley asigna a la unidad reguladora cabe destacar:

- Promoción de la libre competencia en la prestación (de los servicios de telecomunicaciones), sin perjuicio de los monopolios legales.
- Fomentar la libre elección de los consumidores.
- Aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos cuando corresponda.
- Asegurar la prestación de los servicios y fomentar el nivel óptimo de inversión en el sector.

Además de las funciones de asesoramiento al gobierno en temas de política de telecomunicaciones, de autorizar precariamente el uso de frecuencias y de ejercer el control técnico del uso del espectro, la URSEC está encargada de organizar las subastas o procedimientos competitivos para la asignación de frecuencias.

La ley mantiene por su parte el monopolio (exclusividad) de ANTEL en lo que se refiere al servicio público de telefonía básica, definida como los servicios a terceros de telefonía que sean fijos, conmutados y referidos al tráfico nacional (además del Ruralcel³). Los servicios que no se consideran en la definición de exclusividad de ANTEL podrán ofrecerse dentro de un marco de competencia.

La URSEC, por su parte, ha comenzado a establecer los criterios básicos de funcionamiento del mercado de telecomunicaciones. La pieza clave para habilitar la competencia en los sectores en que la legislación lo faculta es el reglamento de interconexión, aprobado por Decreto número 442/2001 del Poder Ejecutivo.

El objetivo buscado en el reglamento de interconexión es permitir el acceso a los recursos esenciales para alentar la competencia. Los aspectos regulados —dice el reglamento— son el acceso de origen y terminación de telecomunicaciones para todo tipo de prestadores, tanto en telefonía fija como móvil, y que estén relacionadas al uso de recursos esenciales. La interconexión será obligatoria para todos los agentes que operen redes y las condiciones en que se dé deberán surgir de un acuerdo entre las partes. La obligatoriedad de la interconexión se refiere al acceso a ciertas partes de las redes que se denominan recursos esenciales. Se definen recursos esenciales al origen, terminación en la red fija o móvil, la señalización, los puertos, la ubicación virtual, el servicio de operadora, el tránsito local, el derecho de acceso a los datos, el derecho de publicación de datos, el traspaso de identificación automática y los datos necesarios para la facturación. Si por algún motivo no se alcanzara la interconexión, interviene la URSEC, que deberá seguir un procedimiento rápido para solucionar el problema y, si no hay acuerdo acerca de los precios, entonces los determinará la URSEC basándose en los costos incrementales de largo plazo. En un primer momento, mientras no se llegue a un acuerdo entre las partes, el reglamento de interconexión presenta una serie de precios de referencia que deberán ser respetados en los acuerdos de interconexión iniciales.

La URSEC ha trabajado también en la elaboración de un reglamento de licencias. Las licencias son autorizaciones a una entidad para brindar servicios de telecomunicaciones o para operar facilidades de telecomunicaciones, las cuales se usan en todo el mundo para definir las condiciones de prestación de los servicios, no obstante lo cual las características de las licencias difieren según los países. Con el proceso de liberalización se van

³ Denominación comercial de la telefonía inalámbrica fija que se utiliza en el medio rural.

abriendo los mercados a la competencia y los entrantes obtienen licencias que les permiten operar.

El comienzo del proceso de liberalización comenzó sin que existiese un reglamento de licencias ni un procedimiento establecido para otorgar dichas licencias. Esto determinó que los primeros operadores autorizados para brindar servicios de telefonía internacional cuenten con una resolución del Poder Ejecutivo que los autoriza a brindar el servicio pero no existe una licencia que establezca con claridad las condiciones contractuales. Si bien no es preciso que exista tal licencia para que pueda darse la apertura del mercado, el orden razonable, de acuerdo a la experiencia internacional, hubiese sido contar primero con un reglamento de licencias para luego proceder a autorizar la entrada al mercado.

No se prevé la elaboración de un Reglamento de Servicio Universal como el que existe en Argentina, por ejemplo. El servicio universal se refiere a la voluntad del Estado de que ciertos servicios puedan brindarse a la totalidad de la población a un costo razonable. En el caso de las telecomunicaciones el servicio universal se piensa fundamentalmente respecto a la telefonía fija, no obstante lo cual en muchos países se piensa ya en la incorporación del acceso a internet en esta categoría (en Uruguay no se considera, por ahora, al acceso a internet dentro del servicio universal). Entre sus cometidos, ANTEL tiene el de brindar el servicio de telefonía básica en todo el país (incluyendo telefonía rural) y tiene el monopolio en dicho servicio, motivo por el cual se entiende que es responsable de ofrecer su acceso universal. En algunos casos, brindar el acceso a la telefonía supone una pérdida para ANTEL pero no se prevé financiar especialmente el mismo, sino que se entiende —implícitamente— que deberá financiarlo con las ganancias que obtiene en los sectores en los que es monopólico. Un tema pendiente es decidir en qué medida el acceso a internet formará parte de la definición del servicio universal en el futuro.

Durante el año 2001, distintos actores sociales y políticos, liderados por el sindicato de trabajadores de ANTEL, presentaron un recurso para la realización de un plebiscito popular para derogar los artículos de la ley de presupuesto del año 2000 que constituyen la base de la reforma. Antes de que la Corte Electoral concluyera acerca de la pertinencia de dicho procedimiento (se necesita verificar la adhesión de la cuarta parte de los inscriptos en el padrón electoral), el gobierno impulsó (y logró) su derogación en el parlamento. Si bien este hecho perjudicó el avance del proceso liberalizador, no lo detuvo totalmente, como se analizará más adelante.

2.2. La *performance* sectorial

Hasta la fecha los servicios de telefonía fija se brindan en forma monopólica por la empresa pública ANTEL, presentando una serie de indicadores de *performance* buenos con relación a la región.

TABLA N° 1: INDICADORES DE *PERFORMANCE* DE ANTEL EN TELEFONÍA FIJA

| | 1994 | 1997 | 2000 |
|---------------------------------|--------|-------|--------|
| Teledensidad fija (%) | 18,4 | 23,8 | 27,7 |
| Teledensidad total (%) | 17,7 | 27,3 | 40,4 |
| Digitalización telefónica (%) | 79 | 100 | 100 |
| Demanda telefónica insatisfecha | 94.050 | 0 | 0 |
| Teléfonos públicos | 5.717 | 6.787 | 11.677 |

Fuente: Memoria ANTEL 2000.
Nota: Teledensidad es el número de aparatos por 1.000 habitantes. Demanda insatisfecha es aquella demanda no respondida en 30 días.

Hasta finales de 2001, ANTEL ha brindado también el servicio de telefonía internacional en forma monopólica, generando importantes ingresos a la empresa que se traducen en ganancias para la misma y transferencias al gobierno central (las transferencias pasaron de 25 millones de dólares en 1994 a 273 millones en 2000). Las tarifas de la telefonía internacional son notoriamente superiores a las de los países vecinos.

El servicio cuyo desarrollo ha sido más explosivo en los últimos años es la telefonía móvil. El de telefonía móvil comenzó a brindarse en Uruguay en 1992 por MOVICOM⁴, que fue la única empresa en entregar el servicio hasta 1994. El costo para el consumidor fue inicialmente muy alto y produjo grandes ingresos para MOVICOM, los que aparentemente le permitieron financiar la inversión de la red en poco tiempo, incluso con un número muy reducido de clientes (menos de 6.000). Desde el punto de vista legal, MOVICOM opera como una empresa tercerizada de ANTEL. En 1994, ANTEL se introduce en el mercado de la telefonía celular y crea ANCEL, produciéndose la primera caída significativa de precios y alcanzándose en 1994 los 18.000 clientes entre las dos empresas. En 1995 se modifica el sistema de pago, en el sentido de que quien realiza la llamada se hace cargo

⁴ Que más tarde pasó a ser MOVICOM - Bellsouth.

de su costo y se da así otro salto en la cobertura, llegándose a casi 40.000 clientes. En 1998 se produce un último salto en la cobertura con la incorporación del sistema de prepago, llegándose casi al cuarto de millón de clientes. La teledensidad móvil (teléfonos móviles por cada 100 habitantes) pasó de 0,3 a 13,1 en el período 1994-2000.

El mercado de telefonía móvil fue hasta final de 2001 un duopolio en que una de las dos empresas es contratista de la otra. Esto determinó la ausencia de real competencia entre las firmas, pues las decisiones tecnológicas son determinadas en buena medida por la empresa estatal y la empresa privada es seguidora de dichas decisiones.

En muchos países, incluidos varios de la región, la telefonía móvil está llegando a tener una penetración mayor que la telefonía fija, fenómeno que no se da en Uruguay. En este sentido la teledensidad móvil en Uruguay está por debajo de la de otros países, pero además la teledensidad fija es especialmente alta.

TABLA N° 2: PORCENTAJE DE SUSCRIPTORES MÓVILES: CUADRO COMPARATIVO

| | Teledensidad móvil (%) | % suscriptores móviles del total de suscriptores |
|----------------|---------------------------|---|
| Argentina | 16,34 | 43,4 |
| Brasil | 13,63 | 42,9 |
| Chile | 22,36 | 50,3 |
| México | 14,23 | 53,3 |
| Estados Unidos | 39,79 | 36,3 |
| Suecia | 71,37 | 51,1 |
| Uruguay | 13,19 | 32,1 |

Fuente: UIT.

La tabla precedente muestra la situación en los países de la región, en Estados Unidos, México y en Suecia (ejemplo de gran penetración de la telefonía móvil). La mayor parte de los países está próxima o ya ha superado el 50% de suscriptores móviles del total de suscriptores (hay más teléfonos móviles que fijos), con excepción de Estados Unidos, donde esta *ratio* es relativamente pequeña (explicado por el hecho de que la teledensidad fija es casi el 70%). La penetración móvil en Uruguay es similar a la que se observa en Brasil o Argentina pero notoriamente menor que la observada

en Chile. No obstante, es de destacarse que la teledensidad fija en Uruguay es superior a la de los países de la región (31% mayor que en Argentina, 54% mayor que en Brasil, 26% mayor que en Chile y 123% mayor que en México), lo que explica que el porcentaje de móviles sea menor respecto al total.

Otro indicador importante del mercado de las telecomunicaciones es la penetración de internet, en que Uruguay lidera junto a Chile los indicadores regionales.

Además de la telefonía fija, móvil y de larga distancia existen una serie de servicios de telecomunicaciones que brindan empresas privadas y ANTEL, que si bien no representan una parte significativa del mercado total de telecomunicaciones, constituyen los sectores donde el cambio tecnológico es más veloz.

En su conjunto, el sector transporte y el de comunicaciones significan el 8,7% del producto bruto interno; por otra parte, cerca del 2% del gasto de los hogares se destina a actividades de comunicación.

3. La subasta para telefonía móvil en Uruguay

La apertura de la telefonía móvil a la competencia estaba planteada como un acontecimiento central en la liberalización del sector de telecomunicaciones. La misma generó gran expectativa y los resultados no fueron los esperados, pues no se generaron ingresos importantes para el Estado ni mayor competencia en el mercado.

El diseño del mecanismo de selección de las firmas que brindarían los servicios de telefonía fija fue objeto de especial atención y dedicación de recursos y en él participaron importantes académicos y consultores internacionales. Este diseño tiene múltiples detalles de elaboración que atienden a los distintos problemas que se pueden generar en el proceso de selección; históricamente el diseño de las subastas y el de los contratos de los operadores de telefonía móvil han recibido mucha atención en la literatura, en la medida en que se ha constatado que pequeñas variaciones en el diseño generan importantes variaciones en los resultados obtenidos (Klemperer, 2002), ya sea en lo referente a la recaudación del Estado, como a la incorporación de competencia en el mercado.

En este apartado se discute la justificación económica de la realización de subastas, así como el diseño adoptado en Uruguay y los resultados esperados con dicho diseño. Por último se describe el resultado obtenido y se discute en qué medida el diseño de la subasta explica dicho resultado o si es necesario encontrar otra explicación.

3.1. La economía del uso del espectro radioeléctrico

Hay una tendencia moderna a la utilización de instrumentos económicos en la gestión del espectro⁵. Por instrumentos económicos se entiende la utilización de mecanismos de mercado, en los casos en que ello sea posible, con el fin de acercarse a resultados eficientes. En todos los casos estos instrumentos buscan objetivos de eficiencia en el uso del espectro y para ello apuntan a resolver dos aspectos:

- ✓ La existencia de rentas en el uso del espectro lleva a situaciones ineficientes y sería deseable que el Estado se apoderara de dichas rentas en alguna forma.
- ✓ La existencia de externalidades lleva a situaciones ineficientes y sería deseable que el Estado interviniera en alguna forma para lograr asignaciones eficientes.

Las rentas surgen cuando hay exceso de demanda por el espectro. Esto está muy vinculado a la forma en que se asigna el espectro. La recomendación en este caso es asignar el uso del recurso a quien más lo valore y por lo tanto esté dispuesto a pagar más por él; además, quien adquiera el derecho a usar el espectro debe poder vender este derecho a otros si lo considera pertinente, con lo que quedan definidos sus derechos de propiedad⁶ sobre el recurso (idealmente los derechos deberían ser sin plazo). Esta solución está en la base del procedimiento aplicado en el mundo entero para asignar frecuencias para telefonía celular⁷. En la práctica los derechos de uso no son infinitos, pero implican horizontes de 20 ó 25 años, con lo que se aproxima a la situación planteada. Con la aplicación del mecanismo económico de las subastas se pretende extraer el valor actualizado de la renta que las empresas piensan obtener por el uso del espectro durante el plazo de la concesión.

Las subastas tienen ventajas en cuanto a que asignan el bien a quien más lo valora, como también son más equitativas, transparentes, reducen el favoritismo y la corrupción, etc. Pueden sin embargo ser poco prácticas en servicios con poca demanda. Pueden incluso ser inadecuadas en los casos en que el espectro se requiera para provisión de bienes públicos (defensa nacional, investigación científica, etc.).

⁵ “Aspectos Económicos de la Gestión del Espectro”, *Informes UIT-R*, diciembre 2001.

⁶ Los derechos de propiedad quedan bien definidos independientemente de que el espectro siga siendo de propiedad del Estado y se transfiera sólo el derecho de uso del mismo.

⁷ Subasta de PCS en Estados Unidos en 1994, subastas para 3G en los países de la Unión Europea en 2000, etc.

El otro aspecto económico determinante para la gestión del espectro es la existencia de externalidades. Salvo casos hipotéticos de muy poco uso del espectro (en que pudieran hacerse reservas de banda suficientemente grandes que impidieran la interferencia), la posibilidad y la existencia de interferencia —y su interpretación económica, las externalidades— son una constante de la provisión de servicios de telecomunicaciones que utilizan frecuencias radioeléctricas. La teoría económica propone varias soluciones al problema de las externalidades. En el caso de las que se generan por el uso del espectro, la solución viene dada por lo que se conoce por teorema de Coase⁸, el cual indica que en los casos de externalidades en los que están involucrados pocos agentes, donde la negociación entre los mismos no es costosa, si se definen adecuadamente los derechos de propiedad sobre la externalidad, entonces los agentes negociarán y se eliminará la externalidad, independientemente de a quién se asignen los derechos de propiedad. Esta solución no es en general aplicable al problema de las externalidades, ya que el mismo suele involucrar a demasiados individuos como para permitir una negociación entre los mismos. No obstante, en el caso de las externalidades en el uso del espectro se involucran solamente los agentes contiguos en el espectro, lo que hace factible la negociación. La clave en esta solución es que la externalidad surge porque los derechos de propiedad no están definidos, y al definirlos se eliminaría la externalidad en las condiciones mencionadas. La definición de los derechos de propiedad supone que se asigne a alguno de los agentes involucrados el derecho sobre la externalidad y se le otorgue la posibilidad de vender a otros agentes parte o todo su derecho sobre la misma. En el caso del espectro se puede definir la tolerancia de interferencia posible sobre una cierta parte del mismo y el agente puede hacer valer dicho derecho reclamando en caso de recibir interferencia; además debe poder negociar libremente con los agentes contiguos en el espectro y vender derechos de interferencia de considerarlo pertinente. De esta manera se solucionaría el problema de las externalidades.

Este argumento se puede criticar en el sentido de que el arreglo ideal en el uso del espectro supone la agrupación de servicios similares para disminuir las interferencias. El fundamento es que si la tecnología que utilizan los operadores que tienen posiciones contiguas en el espectro es la misma, entonces la interferencia (externalidad) que se genera es menor. Éste es el fundamento tecnológico que llevó históricamente a las autoridades en todo el mundo a intervenir y asignar un uso a las distintas partes del espectro, en lo que se denomina cuadros de asignación del espectro. En

⁸ Ronald Coase (1960).

ellos se define, además, cuáles pueden ser los usos de cada tramo del espectro, las tecnologías posibles de ser utilizadas para brindar cada servicio, en el entendido de que ello disminuye también las posibles interferencias. Así, en Estados Unidos, por ejemplo, está definido por la Federal Communications Commission (FCC) qué partes del espectro se pueden utilizar para brindar servicios con una tecnología determinada. Esta definición del uso es, sin embargo, distinta de la que existe en los países de la Unión Europea. Esta disparidad ha llevado a los organismos internacionales de comunicaciones, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), a definir usos recomendados para cada parte del espectro, como guía para las decisiones nacionales.

Un hecho importante de destacar es que el desarrollo de las tecnologías está fuertemente determinado por las definiciones previas de los gobiernos y organismos internacionales de las comunicaciones (CITEL, UIT). Una vez que se define que una parte del espectro es para un cierto uso, los desarrollos de la tecnología se dan para aplicarlos en ese espectro. En general no es intrínseco de una tecnología que deba ser desarrollada en esa parte del espectro, sino que se desarrolló allí por definiciones previas. Lo concreto es que una vez que se ha desarrollado la tecnología es costoso cambiarla para brindar el servicio en otra parte del espectro⁹.

El desarrollo tecnológico reciente ha llevado a que las interferencias que se puedan dar por el uso de tecnologías diferentes en partes contiguas del espectro sean notoriamente menores que antes y que no hagan imposible la convivencia de tecnologías distintas en las mismas frecuencias del espectro. Este hecho hace menos importante hoy el efecto en la eficiencia que introduce la organización administrativa del uso del espectro y da lugar a la posibilidad de utilizar instrumentos de mercado en la gestión del uso del mismo.

La utilización de criterios económicos en la gestión del espectro está teniendo cierta aceptación pero casi exclusivamente en lo que se refiere a la telefonía móvil. No obstante, el resto del espectro se maneja con los tradicionales criterios de la asignación administrativa. Los motivos esgrimidos para continuar con las prácticas tradicionales generalmente incluyen:

- ✓ la generación de un mercado de espectro requeriría de un control ingenieril imposible de implementar;

⁹ En particular para Uruguay, donde no se va a desarrollar ninguna tecnología sino que se van a usar las tecnologías que existen, las partes del espectro que se habiliten determinarán las tecnologías que se pueden utilizar.

- ✓ creación de economías de escala en la producción de equipos, atribuyendo ciertas bandas a determinados usuarios sobre una base nacional, o multilateral;
- ✓ necesidad de atribuir ciertas bandas a ciertos usuarios de movilidad global, como son los barcos y aviones.

El gestor del espectro enfrenta entonces un *trade-off* entre utilizar instrumentos de mercado que habiliten vender derechos de interferir en base a derechos de propiedad bien definidos, y minimizar la interferencia ente los agentes por la vía de la definición estricta de usos y tecnologías.

La solución de compromiso entre ambas visiones y objetivos es la que primó, por ejemplo, en el diseño de la subasta de PCS y 3G en Uruguay, y supone que el espectro a subastarse se puede utilizar solamente para brindar servicios de telefonía móvil celular, pero la tecnología a utilizarse queda en manos del operador. Esta visión tiene además la ventaja de que permite al operador adaptarse al avance tecnológico que es difícil de establecer hoy en día¹⁰.

3.2. El diseño de la subasta

A partir de la decisión del gobierno de abrir parte del mercado de las telecomunicaciones a la competencia, la URSEC fue la encargada del diseño del procedimiento competitivo que habilite el uso del espectro para los operadores de telefonía móvil.

3.2.1. Objetivos del subastador

En las subastas en general, el objetivo del subastador es obtener el mayor ingreso posible. La teoría clásica de subastas (McAfee y McMillan, 1996) tiene como una de sus preocupaciones principales la determinación del tipo de subasta que maximice la ganancia esperada del subastador, esto es, que hace que en promedio el subastador maximice sus ingresos. En el caso de que el objeto a subastarse sea un cuadro, por ejemplo, éste es el único objetivo que se debe tomar en cuenta. En el caso de que se subasten bienes como derechos de uso del espectro radioeléctrico, hay otro elemento fundamental que se debe tomar en cuenta y es la estructura de mercado que

¹⁰ En Uruguay no establece derechos de propiedad (no permite vender derechos de interferencia), lo que no garantiza que se solucione el problema de las externalidades en forma óptima.

resulta del proceso de asignación. Cuál de los dos objetivos es más importante y si en efecto son contradictorios es una cuestión relevante.

En las subastas de espectro el objetivo de recaudar nunca es el único en la agenda del regulador. Si así fuera, no se abriría el mercado a la competencia, sino que se buscaría tener monopolios que aportaran importantes sumas al Estado. No obstante, caben dos apreciaciones: la primera es que las subastas se originan en momentos de importante crisis fiscal (Estados Unidos de Reagan, por ejemplo), en que los ingresos de las subastas significan aportes importantes al Estado y por lo tanto la dimensión de esta recaudación no es ajena a los diseñadores de las subastas; en segundo lugar, los diseños de las subastas muchas veces han sido limitantes del ingreso de nuevas firmas al mercado, ya sea porque el número de licencias es reducido o por el poco espectro a subastarse. Si bien la introducción de competencia aparece como el principal motivo de las subastas de espectro, su éxito o fracaso se mide casi siempre según la recaudación obtenida.

Uruguay no es una excepción en este tema. La subasta de frecuencias aparece como parte del proceso de apertura en el mercado de telecomunicaciones, junto a la liberalización de la telefonía internacional y otros servicios antes monopólicos de ANTEL, lo que muestra que la introducción de competencia es un objetivo evidente del gobierno. No obstante, al momento de implementar la reforma regulatoria, aparecen otros objetivos del Estado que corren peligro, específicamente el equilibrio fiscal y el posicionamiento de ANTEL. El último aspecto influye en forma importante en temas como la política de interconexión que marca en cierta medida hasta dónde repercutirá la liberalización en la baja de las tarifas. La preocupación por los aspectos fiscales redundante en que no se está dispuesto a perder todos los ingresos fiscales provenientes de ANTEL y que los ingresos de la subasta (que en teoría van a amortiguar la caída de transferencias de ANTEL, al menos en un primer momento) se vuelvan un tema fundamental en la agenda del gobierno.

El objetivo de maximizar los ingresos de la subasta no es necesariamente opuesto al objetivo de maximizar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Como lo muestra la experiencia internacional, los montos recaudados en las subastas tienen una relación directa con el grado de competencia del procedimiento. El grado de competencia que se dé en el mercado resultante dependerá básicamente del número de empresas que operen en él. Si existe un atractivo razonable para que las empresas se presenten a la subasta y hay una cantidad del espectro o de licencias suficiente para que el mercado sea competitivo, entonces pueden alcanzarse los objetivos de una estructura competitiva y de una alta recaudación en forma

simultánea. Pero si el número de empresas que se presentan a la subasta es reducido (porque no les resulta atractivo), entonces no se logrará alguno de los dos objetivos mencionados. Si el número de licencias o parte del espectro son suficientes para los pocos oferentes que concurran, entonces la recaudación será pequeña; si por el contrario el número de licencias o la cantidad del espectro son reducidos, quizá se recaude más pero seguramente el mercado no será competitivo. La condición necesaria para que los objetivos del gobierno no entren en colisión es que se dé una amplia participación en la subasta.

3.2.2. Enfoque de los derechos de propiedad o uso preasignado del espectro

Hay dos opciones en cuanto a la definición del objeto de la subasta: por un lado se encuentra la opción tomada por Estados Unidos, en que se subastaron licencias, y por otro lado se encuentra la opción tomada, entre otros, por Alemania, en que se subastan derechos de administración del espectro. En el enfoque de las licencias, el administrador del espectro determina el servicio a brindar, la tecnología con que se ha de brindar el mismo y la cantidad y ubicación del espectro asignado. En el enfoque de los derechos de administración se da al ganador o a los ganadores de la subasta el derecho a brindar el servicio que quieran y con la tecnología que consideren más adecuada. En el primer enfoque mencionado, el número de empresas que ingresan al mercado está determinado de antemano por el subastador y corresponde al número de licencias en puja, mientras que en el segundo enfoque el número de entrantes puede ser variado. Por ejemplo, en Alemania se subastaron doce bloques de frecuencias y los operadores podían adquirir dos o tres bloques para poder operar; de esta manera el número de empresas entrantes podía variar entre cuatro (con tres bloques cada una) y seis (con dos bloques cada una).

El servicio de telefonía móvil puede brindarse utilizando diversas tecnologías (PCS, GSM, etc.). En particular, en Estados Unidos y en la Unión Europea se han desarrollado tecnologías distintas para brindar un servicio similar. Por otra parte, el futuro cercano de la telefonía móvil se encuentra en lo que se denomina tercera generación (3G), que supone la posibilidad de transmisión de voz, audio, imágenes y datos en forma simultánea. La UIT ya ha adoptado el estándar denominado IMT-2000 para el desarrollo de la 3G y le ha asignado una ubicación en el espectro (1885-1980 MHz a 2110-2170 MHz). No obstante, Europa desarrolló su estándar denominado UMTS y le asignó el rango 1900-1980 MHz a 2110-2170

MHz. Estados Unidos aún no ha realizado definiciones al respecto, pero se espera que lo haga en la banda de 700 MHz. En resumen, no existe un criterio homogéneo en los desarrollos tecnológicos ni en las definiciones de los países en cuanto a la asignación de frecuencias para el desarrollo de la 3G.

Las empresas que comiencen a brindar servicios de telefonía móvil en Uruguay enfrentarán la incertidumbre tecnológica que implica no conocer las alternativas de 3G que se desarrollarán en el futuro próximo. Así, seguramente comenzarán a brindar servicios utilizando las tecnologías actuales y quizá migren a tecnologías de 3G cuando éstas estén disponibles. En este marco resulta importante brindar a las empresas la posibilidad de poder migrar en el momento que consideren más oportuno, de acuerdo a sus posibilidades de negocios, de una tecnología a otra. En este marco, parece una decisión adecuada haber utilizado un enfoque próximo al de derechos de uso más que al de licencias en la subasta desarrollada, otorgando a las empresas la libertad de utilizar cualquier tecnología en el espectro asignado.

Pero para que esto sea efectivo, las empresas no solamente deben poder migrar de tecnología, sino que también deben poder hacerlo sin necesidad de obtener más espectro en el momento escogido. Para evitar este problema, que se denomina exposición, es necesario que el oferente en la subasta pueda adquirir todo el espectro que necesita para operar hoy con las tecnologías disponibles y eventualmente migrar en el futuro si la tecnología y el mercado así se lo indican. Las ventajas de evitar a los oferentes el problema de exposición en la subasta es que aumenta el valor del espectro para los mismos, y por lo tanto se vuelve más atractivo para potenciales oferentes, aumentando así la probabilidad de mayor competencia en la subasta.

La decisión en el manejo del espectro en Uruguay (en lo que refiere a la parte del espectro que se subastó) fue determinar que el espectro debería utilizarse para brindar servicios de telefonía móvil, pero no se determinó la tecnología que debía utilizarse, sino que se dio la libertad de usar cualquier tecnología. El pliego de condiciones estableció que el espectro asignado deberá utilizarse para brindar servicios de comunicaciones móviles tales como PCS o IMT2000¹¹. La mención a dos tecnologías para brindar los servicios (una de norma americana y otra de norma europea) es a modo de ejemplo y no significa una restricción a las posibilidades del operador. El único límite en el uso lo establece la interferencia que se

¹¹ No se puede, por ejemplo, brindar servicios de comunicaciones de carácter inalámbrico pero fijo. Si es móvil, se puede brindar cualquier servicio.

genere a los otros operadores. En este sentido, la URSEC será la encargada de dirimir los conflictos que se susciten entre los operadores en caso de interferencia.

3.2.3. *Espectro a asignar*

El espectro a asignar se agrupó en bloques de 5 MHz que se encuentran en las bandas de 1800, 1900 y 2100. Los bloques conformaron lotes; un lote estaba conformado por dos bloques apareados en forma fija. Los bloques se agruparon en segmentos (A, B, C, D y E). Los segmentos A y B se encuentran en la banda de 1800 MHz, mientras que los segmentos C y D se encuentran en la banda de 1900 MHz. Cada bloque del segmento A se aparea con un bloque del segmento B constituyendo un lote, y lo mismo ocurre con los bloques de los segmentos C y D. Además, el ganador de los lotes en los segmentos C y D podía optar por adquirir también el correspondiente bloque en la banda de 2100 (segmento E)

En la discusión de la cantidad de espectro a subastarse se contraponen dos estrategias. Está claro que la situación deseable es que a la subasta concurren muchos oferentes y que la competencia sea intensa por una cantidad significativamente grande de espectro, lo que seguramente llevaría a una gran recaudación y a un mercado competitivo. Sin embargo, los dos objetivos pueden no resultar compatibles en el marco en que se previó la subasta, y llevó a que primara la posición de asegurarse una cierta recaudación mínima en la subasta a través de limitar el espectro a subastarse y aumentar el precio de reserva (multiplicarlo por 6 en relación al precio originalmente propuesto).

Disminuir la cantidad de espectro responde al temor de que haya demasiado espectro para la cantidad de oferentes probables y por lo tanto no se dé competencia y los oferentes se queden con el derecho de uso del espectro por muy poco dinero. Cabe recordar que esta situación ocurrió en el caso italiano, donde el gobierno decidió dar un número de licencias igual al número de oferentes precalificados menos uno para generar competencia, sabiendo que uno iba a quedar afuera. El resultado fue que un oferente débil salió rápidamente y la subasta tuvo poca recaudación. En este caso, la medida responde al temor de que no haya competencia. Si no la hay, es un hecho que la subasta no obtendrá los resultados deseados. En todo caso la medida de aumentar el precio de reserva parece una respuesta más adecuada —si se piensa que no va a haber competencia— respecto de sacar espectro, ya que esto último atenta contra la posibilidad de que haya competencia, que debería ser el objetivo fundamental.

Se establecieron máximos globales y por banda, de modo que ningún oferente puede obtener en total más espectro que el que tiene reservado ANTEL, ni puede dejar fuera de una banda a otro oferente.

3.2.4. Decisiones iniciales

Algunas decisiones clave se tomaron en cuanto a la participación de las “empresas titulares” en la subasta. En primer lugar se decidió que ANTEL no participase de la subasta. Para ello se decidió asignarle tanto espectro como la empresa estatal demandó y en las bandas que lo consideró más adecuado. ANTEL deberá pagar el precio promedio que se pague por los distintos bloques según la banda en que se encuentren. De acuerdo a la decisión tomada por ANTEL, la empresa tiene todas las alternativas tecnológicas a su alcance porque demandó espectro en todo el rango relevante. Esta actitud del regulador frente a ANTEL podemos catalogarla como benevolente. De todas maneras, es una decisión que da tranquilidad al subastador durante el desarrollo de la subasta en tanto le evita enfrentarse a la posible situación de comportamientos no competitivos, la que le generaría una situación difícil de resolver (imáginese que tuviera actitudes anticompetitivas durante la subasta y por lo tanto el subastador tuviera que dejar a ANTEL fuera del mercado móvil). La situación de comportamientos anticompetitivos en las subastas europeas fue frecuente y en general no se resolvió por la vía de descalificar al agente anticompetitivo, debido al costo político que ello podría conllevar al subastador. Otro argumento de peso para que ANTEL no participe en la subasta es que, siendo una empresa pública, todo lo que pague en la subasta no significa más que un asiento contable (significaría menos ganancias para ANTEL y por lo tanto menos transferencias al gobierno, el que recibiría estos ingresos como pago en la subasta). Este hecho haría que los demás oferentes viesen las ofertas de ANTEL como espurias, ya que no significan costos reales para ANTEL, y podría modificar sus expectativas respecto de la subasta.

La segunda decisión clave fue el tratamiento del operador MOVICOM-Bellsouth, quien contaba con un contrato con ANTEL para proveer servicios de telefonía móvil. Por una parte se llegó a un acuerdo en cuanto al pasaje de MOVICOM-Bellsouth de su condición actual a la condición de operador dentro del marco establecido por el reglamento de interconexión (sin expropiar a la firma). En cuanto al uso del espectro, se le otorgó el mismo que actualmente utiliza en condiciones similares a las ofrecidas a ANTEL (pagando el precio promedio del espectro en la misma banda) y se le permite participar en la subasta por la adquisición de más espectro.

3.2.5. Reglas de la subasta

Las reglas de la subasta son similares a las aplicadas tanto en Estados Unidos como en la UE. Se trata de una subasta de precio creciente, donde los distintos lotes se subastan simultáneamente. El desarrollo de la subasta está marcado por una serie de reglas de actividad que buscan incentivar la competencia durante la subasta. Las reglas son básicamente las diseñadas por los principales teóricos americanos en ocasión de la subasta de PCS en Estados Unidos en 1994, con algunos agregados que provienen de las experiencias de las subastas europeas de 3G en el año 2000¹².

3.2.6. Competencia en la subasta

La subasta está diseñada de acuerdo a los principios que surgen de la teoría de subastas. No obstante, cabe analizar la incidencia del diseño utilizado en relación a las posibles acciones no competitivas en el desarrollo de la subasta (colusión ente oferentes, acciones que intenten evitar que entren oferentes y acciones que intenten obligar a salir oferentes de la subasta).

La generación de competencia es el elemento clave para el éxito de la subasta y muchas decisiones, como la cantidad de espectro a subastar o la oferta de bloques y no de licencias, tienen como objetivo aumentar las posibilidades de que la competencia en la misma sea intensa.

La subasta debe diseñarse en forma que evite que las empresas se coludan o, más generalmente, que se pongan de acuerdo para determinar el resultado de la misma. Las subastas de sobre cerrado son menos vulnerables a los problemas de colusión que las subastas de primer precio. La subasta diseñada en Uruguay es de primer precio, pero se ha mejorado con una serie de aditivos para evitar los problemas de colusión, habida cuenta, además, de las experiencias recientes en la Unión Europea y Estados Unidos. Un primer aditivo es la obligación de que las ofertas sean en números múltiplos de mil, para evitar que se pueda dar información con los decimales de la cifra de la oferta, como ocurrió en el caso alemán¹³. Otro elemento grave de acciones anticompetitivas es la acción directa para eliminar a

¹² Una discusión de estas reglas y su fundamento en relación a la subasta en Uruguay puede encontrarse en Pereyra (2002).

¹³ Por ejemplo, una oferta que termine en 0,5 puede indicar que el oferente está dispuesto a dejar de pujar y aceptar tener una cantidad menor de espectro y un número de cinco competidores, y de esa forma pagar un precio menor por el espectro. Este problema es importante en los casos en que existe la opción de formar licencias mediante la adquisición de bloques de espectro.

algún oferente durante el propio desarrollo de la subasta. Esto se ha dado cuando ha habido un oferente más que la cantidad de licencias subastadas. Todos los tipos de subastas pueden sufrir este problema; no obstante, es común que en la subasta creciente haya un oferente más que la cantidad de licencias. En Uruguay se previene este problema dejando fuera (o dentro del mercado) desde el principio a ANTEL, y subastando bloques de espectro y no licencias. En caso de que un oferente tome acciones para sacar a otro de la subasta, el subastador debería descalificarlo por estas acciones. Cuando el agente que toma acciones anticompetitivas es una firma titular, la descalificación se vuelve difícil para el regulador. Por otra parte el subastar espectro y no licencias hace que eliminar a algún oferente no implique necesariamente que se termine la subasta, ya que el número de licencias es variable (según el tamaño de las licencias).

La colusión es alentada también por la fijación de precios de reserva inadecuados (excesivamente bajos) en la medida en que es más rentable llegar a acuerdos entre muchos en el mercado a bajo costo, que a situaciones de menos competidores en el mercado a un costo mayor. En Uruguay los precios de reserva, en todo caso, son demasiado altos y pueden llevar a desalentar a algún posible entrante (y afectar así a la competencia), pero no significan un incentivo para la colusión.

El diseño de la subasta es importante para poder atraer posibles oferentes y aumentar así la competencia. La presencia de firmas asimétricas (con notoria mayor disposición a pagar) puede generar desincentivo para entrar porque se sabe que se va a perder, especialmente en los casos en que los costos de participar son altos. Las subastas de precio creciente son más sensibles a este problema que las subastas de sobre cerrado. En Uruguay se dispuso de suficiente espectro como para que los oferentes menos poderosos igualmente puedan acceder al mercado, habida cuenta de los topes máximos y por banda que tienen las firmas con mayor disposición a pagar. Además los costos de participar en la subasta no son prohibitivos, incluso para empresas de poco volumen relativo.

3.3. El resultado económico y la búsqueda de explicaciones

El resultado de la subasta no fue el esperado inicialmente: participó sólo MOVICOM-Bellsouth, que pagó el precio de reserva por los lotes que adquirió; en cuanto a la conformación del mercado, quedaron las mismas dos empresas titulares, con la salvedad de que cambió el estatus jurídico de MOVICOM-Bellsouth, que cambió su calidad de empresa contratada por ANTEL a la de competidor de la firma estatal en condiciones normales.

El proceso que llevó a la asignación a MOVICOM-Bellsouth de las frecuencias duró mas de un año, en el cual se produjeron acontecimientos que, a nuestro juicio, vale la pena analizar con detenimiento. En un primer llamado a la subasta solamente manifestó interés de participar la firma española Telefónica. Los otros posibles interesados (entre ellos TELECOM de Argentina) indicaron su dificultad para participar debido a los problemas financieros que tenían en Argentina causados por la crisis económica desatada en este país. MOVICOM-Bellsouth, por su parte, no se manifestó interesado en la subasta. Porque el pliego de condiciones indicaba que la presencia de un solo oferente implicaba que la subasta se declararía desierta es que se decidió posponer la subasta para modificar esta limitante y al menos contar con un entrante al mercado, aunque la subasta no tuviese gran recaudación. En el siguiente llamado a la subasta se produjo un cambio sorprendente, que fue el abandono por parte de Telefónica de su interés por participar de la subasta y el repentino interés de MOVICOM-Bellsouth de participar. En medio de los dos llamados a la subasta se produjeron dos acontecimientos importantes: por una parte, se derogaron los artículos de la Ley de Presupuesto de 2001 que establecían bases legales mínimamente sólidas para la participación privada y, por otra, se agudizó la crisis económica en el país, que se manifestó en el cambio de política cambiaria y en una importante devaluación de la moneda.

Las explicaciones que se dan usualmente de los fracasos en las subastas de frecuencias se centran en el diseño de las mismas; éste es el caso de las subastas en Nueva Zelanda, Australia, Italia, Holanda, etc. En Uruguay, a nuestro entender, el diseño de la subasta ha sido adecuado y tomó cuidado de evitar cometer los errores de otras subastas. Tal como se discutió, el diseño es el estándar utilizado en Occidente desde las subastas de Estados Unidos de 1994, mejorado con las lecciones aprendidas de experiencias de otros países. La explicación del resultado de la subasta debería buscarse en la conformación del marco institucional uruguayo y en la forma en que éste influyó en el comportamiento de los agentes privados en un marco de incertidumbre agravada por la profunda crisis económica regional.

4. El marco institucional uruguayo y los servicios públicos

El fracaso de la subasta no se puede explicar por errores en el diseño de la misma. Las explicaciones se vinculan, a nuestro juicio, a una serie de factores de raíz institucional que, sumados al impacto que la crisis económica regional ha tenido sobre las finanzas y las expectativas de las empre-

sas, llevaron a desalentar a los posibles entrantes de participar en la subasta. La particularidad del marco institucional uruguayo proviene de una distinta conformación histórica de su Estado y de su idiosincrasia popular, que lleva a que las reformas en el país no se den de forma brusca, y en general con idas y venidas permanentes.

4.1. El proceso de reformas de los servicios públicos

La estructura económica de Uruguay está fuertemente influenciada por el proceso político iniciado a principios del siglo XX con el gobierno de Batlle y Ordóñez, conocido como batllismo. Este proceso le dio al país una fisonomía particular en el contexto latinoamericano y es clave para comprender el comportamiento de los distintos agentes involucrados en las reformas que se procesan en la actualidad. Las características principales son las siguientes:

- ✓ Estado de bienestar con fuerte protección para los trabajadores.
- ✓ Protección (y fomento) de la actividad sindical.
- ✓ Defensa de los intereses urbanos (industriales) frente al sector agropecuario; fomento de la actividad artesanal e industrial.
- ✓ Creación de una red de empresas públicas monopólicas en sectores de servicios públicos y otros considerados estratégicos.
- ✓ Fuerte rol del Estado en la actividad económica en general.

En este marco político, las empresas públicas que nacen monopólicas o son estatizadas en este período desarrollan actividades económicas muy relevantes. Así se crean UTE¹⁴ (monopolio en la provisión de energía eléctrica y teléfonos), ANCAP (monopolio en todo lo referente a la provisión de combustibles, además de producir alcoholes y cemento), ANP (administrador y proveedor de todos los servicios en el puerto de Montevideo y demás puertos definidos como comerciales), OSE (proveedor monopólico de servicios de agua potable y saneamiento) y PLUNA (líneas aéreas uruguayas de propiedad estatal). A finales de la segunda guerra mundial se agrega AFE (empresa monopólica en la provisión de servicios de transporte por ferrocarril).

Si bien a partir de 1958 ocurrieron algunos cambios en la visión definida anteriormente, los mismos no alcanzaron a las empresas públicas y no se hicieron intentos por modificar la forma de proveer estos servicios. Con la dictadura militar que se inició en 1973 se introdujeron cambios aún

¹⁴ ANTEL surge como una escisión de UTE.

más radicales, fundamentalmente en la inserción del país en el mundo, y se alcanzaron grados de apertura considerables; no obstante es sorprendente que la dictadura, cuya orientación era de corte liberal en algunos aspectos de la política económica, no impulsó ninguna reforma de relevancia en las actividades desarrolladas por las empresas públicas¹⁵. Debe recordarse en este sentido que el régimen homólogo en Chile constituyó un caso paradigmático y de vanguardia en cuanto a las reformas llevadas adelante en muchos sectores de servicios públicos. Incluso al final del primer gobierno postdictadura es posible afirmar que la impronta del Estado batllista estaba intacta en la forma de proveer servicios públicos y demás que a principio de siglo se consideraron estratégicos en el esquema de desarrollo.

El primer intento de reforma vino con el gobierno del Partido Nacional iniciado en 1990. La Ley de Empresas Públicas significó un cambio radical respecto de la tradición existente. La reforma propuesta se encontraba en la línea de las que se llevaron adelante en muchos países del mundo en ese momento (entre ellos Argentina) y se basaba fundamentalmente en la posibilidad de privatizar las empresas públicas, al tiempo que se daba poca relevancia a las posibilidades de competencia en los mercados en que ello fuese posible y al incremento de la capacidad regulatoria del Estado. La ley que habilitaba la venta total o parcial de todas las empresas públicas fue derogada en su casi totalidad por un plebiscito preparado por diversas organizaciones sociales y políticas, según lo habilitan las leyes del país. La única privatización completa llevada adelante en el marco de esta ley fue la de PLUNA (líneas aéreas). Privatizaciones parciales se realizaron para brindar servicios de agua potable y saneamiento en zonas pequeñas del país (próximas a Punta del Este)¹⁶.

El segundo intento de realizar algunas reformas se inició con el gobierno de Jorge Batlle al principio del siglo XXI. Las reformas son de distinta tónica, pero en general no apuntan (al menos como corazón de las reformas) a la privatización de las empresas públicas sino a la apertura de múltiples mercados a la competencia y, paralelamente, a mejorar la estructura regulatoria de dichos mercados. Existe heterogeneidad en cuanto al tratamiento de los distintos sectores, siendo los intentos más claros en los sectores de energía (energía eléctrica y combustibles) y comunicaciones.

¹⁵ Una muestra de la inexistencia de una vocación de reforma de la dictadura en el área constituye la creación de ANTEL. Esta empresa pública, que surge como escisión de UTE durante la dictadura militar, nace con el monopolio de todas las actividades (telefonía fija, larga distancia nacional e internacional), además de tener las potestades propias del regulador del mercado.

¹⁶ La privatización de servicios portuarios se llevó adelante a través de una ley independiente.

Los cambios realizados son de cierta importancia si se comparan con las reformas anteriores; no obstante es evidente que son absolutamente menores que las realizadas, entre otros, en los países vecinos del Cono Sur (Argentina y Chile).

4.2. El marco institucional de las reformas

Siguiendo a Bergara (2003), se puede afirmar que el marco institucional está constituido por: i) instituciones legislativas y ejecutivas, ii) sistema judicial, iii) las costumbres y normas informales, iv) la naturaleza y el balance de los intereses sociales en juego, y v) la capacidad administrativa y burocrática¹⁷. A continuación se analizan cada uno de estos componentes con el fin caracterizar la institucionalidad uruguaya para poder explicar su incidencia en el resultado concreto de la subasta de telefonía móvil.

4.2.1. El Poder Ejecutivo y el Legislativo

Como señala Bergara (2003), el ordenamiento institucional uruguayo se caracterizó siempre por la importante participación del sistema político en la definición de la forma en que se brindan los servicios públicos. Este hecho fue notorio cuando la conformación del Estado batllista, y lo es hoy en los procesos de reforma. La incidencia central del sistema político se plasma tanto en el hecho de que las definiciones, incluso aquellas de menor envergadura, se adoptan por la vía legal (es decir, son materia de ley), como en el hecho de que muchas decisiones administrativas respecto a la forma de regular los mercados son tomadas por el Poder Ejecutivo y no por las agencias reguladoras (ejemplo de ello es que los reglamentos de interconexión, licencias, uso del espectro, etc., deben ser aprobados por vía de decreto del Poder Ejecutivo). Esta incidencia del sistema político hace que las decisiones estén fuertemente contaminadas por la agenda política en detrimento de las decisiones técnicas. La defensa de la competencia está también en el marco del Poder Ejecutivo, lo que implica que los conflictos vinculados al abuso de posición dominante o similares se resuelven fuera de la órbita judicial (mediante el nombramiento de tribunales arbitrales por parte de la misma comisión).

Este rol central del poder político es especialmente perjudicial al combinarse con el hecho de que las empresas públicas, especialmente UTE y ANTEL, son fuente de recursos fiscales fundamentales. El efecto de esto

¹⁷ Bergara (2003).

es que para los artífices de la política económica de corto plazo, las reformas que supongan el aumento de la competencia (sin privatización) signifiquen una pérdida de recursos importante y un aumento del déficit fiscal con el consiguiente impacto en las variables macroeconómicas. Cuando la situación fiscal se vuelve crítica, los objetivos de corto plazo priman sobre los objetivos de las reformas y la incidencia del poder político se vuelve perjudicial al desarrollo de las mismas.

En esta situación, es razonable pensar al gobierno enfrentado al *trade-off* entre los objetivos de política de corto plazo (déficit fiscal) y los de mediano plazo (reformas estructurales). Esta realidad tiene al menos dos efectos importantes. El primero es que en caso de llevarse adelante las reformas, las mismas serán graduales de modo que permitan a las cuentas públicas adaptarse a la pérdida de ingresos (incluso pueden ser compensadas con nuevos impuestos sobre los mercados liberalizados); en segundo lugar, es poco probable que los cambios sean demasiado grandes en épocas de crisis económica, cuando las demás fuentes de ingreso también son afectadas.

Otra característica de la articulación del parlamento y el Ejecutivo es que el primero ejerce presión sistemática para expandir el gasto público y el Ejecutivo cumple el rol de controlar que así no suceda; esto significa la inversión de los roles respecto de lo que es esperable que ocurra y que efectivamente ocurre en la mayoría de los países (Bergara 2003). La implicancia directa de esta inversión de roles es que el Ejecutivo está presionado para garantizar el equilibrio fiscal con un gasto público al menos rígido y con dificultad para obtener nuevas fuentes de recursos. En este panorama, los ingresos que le proveen las empresas públicas se vuelven fundamentales debido a la facilidad con que puede acceder a los mismos: se trata de empresas monopólicas cuyas tarifas las fija el Ejecutivo. El resultado final es que se puede observar una especie de esquizofrenia del gobierno que impulsa reformas estructurales por una parte y después las traba con su propia acción. En el sector telecomunicaciones impulsó la apertura de varios segmentos del mercado a la competencia y creó una agencia para regular el mercado, y paralelamente desarrolló una serie de medidas que entorpecieron estas reformas. La más importante de estas medidas fue la propia eliminación de los artículos de la Ley de Presupuesto del año 2000 que daban sustento a la apertura del mercado¹⁸.

¹⁸ Si bien es cierto que estos artículos eran cuestionados y que se habían entregado a la Corte Electoral las firmas necesarias para llamar a plebiscito popular para derogarlos, y que se presumía que el resultado de dicho plebiscito sería favorable a la derogación, igualmente el gobierno evitó toda defensa pública de la reforma. Por otra parte, la derogación de estos artículos no fue seguida de ninguna nueva propuesta en cuanto al ordenamiento jurídico del mercado.

4.2.2. *El sistema judicial*

El Poder Judicial no tiene experiencia en el arbitraje de aspectos económicos de contratos medianamente complejos, lo que no sólo hace eventualmente imposible imaginar un esquema institucional donde la regulación directa pueda ser sustituida por esquemas de regulación “blanda” al estilo neozelandés, sino también esquemas mixtos donde la regulación esté “compartida” por una agencia regulatoria y por el sistema judicial que intervendría en situaciones de abuso de poder de mercado u otras violaciones a la competencia. Tal como señala Bergara (2003), esta característica del Poder Judicial reduce los arreglos regulatorios factibles a aquellos en que el sistema político mantiene una intervención relevante. De hecho, el sistema político determinó desde su origen la forma de brindar los servicios públicos y los intentos de modificación provienen del mismo. El arreglo institucional propuesto supone en primer lugar una regulación de tipo “duro”, en la que la autoridad está en las instituciones regulatorias dependientes del poder político y no en el marco del Poder Judicial. Pero además el arreglo institucional se diseñó de modo que las entidades regulatorias estén en la órbita del Poder Ejecutivo y con un grado de autonomía limitado, y las principales decisiones de carácter regulatorio se toman en el ámbito político.

4.2.3. *Las costumbres y normas informales*

Ideología batllista arraigada. Por ideología batllista nos referimos a las ideas centrales del pensamiento de Batlle y Ordóñez, manifestadas en sus gobiernos a principio del siglo XX y en los gobiernos que les siguieron. En lo que se refiere a los servicios públicos, esta ideología se traduce en una idea muy aceptada de lo adecuado de tener empresas públicas monopólicas. En este esquema importan mucho menos las posibles ganancias de bienestar con las reformas que el hecho de que las ganancias de las empresas públicas tengan un destino en el país a través del gasto del Estado.

Desconfianza del sistema político. La situación de desconfianza del sistema político no es comparable a lo que ocurre en la vecina Argentina, no obstante lo cual existe desconfianza arraigada acerca del destino que el sistema político pueda darles a las empresas públicas; esta desconfianza abarca fundamentalmente a las propuestas de privatización, aunque también a las propuestas de liberalización. Es necesario notar que la experiencia privatizadora argentina y sus errores más notorios son ejemplos muy próximos a la experiencia de los uruguayos.

Menor brecha relativa de eficiencia en relación a otros países en que se desarrollan reformas. Las empresas públicas, especialmente UTE y ANTEL, si bien tienen tarifas que probablemente estén por encima de los niveles regionales (no hay certeza de ello; la comparación de tarifas de empresas multiproducto no es fácil), brindan servicios que son de notoria buena calidad (a modo de ejemplo, la posibilidad de falla en el sistema eléctrico es casi inexistente y no hay demanda insatisfecha de teléfonos fijos).

Visto desde una perspectiva económica, no son evidentes las ganancias de bienestar a lograrse con la reforma regulatoria, aunque es claro que esto depende de los sectores de que se trate (no hay estudios que midan las ganancias posibles con las distintas alternativas de reforma). Para justificar las reformas no alcanza con indicar que las mismas incorporan las virtudes del mercado en la asignación de recursos y que llevan a una mejora en el bienestar por aproximarse al paradigma competitivo; las reformas también tienen costos, y que los objetivos buscados se logren depende en forma importante de la capacidad de la institucionalidad regulatoria. Es necesario notar que Uruguay es un país pequeño y que las empresas que operan los sectores de servicios públicos son empresas internacionales grandes, hecho que acentúa la importancia de la capacidad de las instituciones.

Desde una perspectiva de opinión pública, la gente no ve la necesidad evidente de reformar las empresas públicas ya que las mismas funcionan razonablemente bien al parecer de la mayoría de la población. Además, buena parte de la población percibe como positivo el hecho de que las ganancias queden en el país y se distribuyan a través del gasto público.

4.2.4. *La naturaleza y el balance de los intereses sociales en juego*

Los partidos políticos. La principal manifestación de los intereses sociales viene de los partidos políticos. Existen tres partidos políticos relevantes (que representan aproximadamente tercios del electorado) que no tienen consensos mínimos, en particular en lo que se refiere a las reformas a realizarse en los sectores de servicios públicos.

Si se tiene en cuenta que el país es gobernado por una coalición de dos de los tres principales partidos desde la salida de la dictadura en 1985 (partidos Colorado y Nacional), algunos hechos no serían comprensibles si existieran ciertos consensos mínimos, aunque sea al interior de la propia coalición de gobierno, como el apoyo de la mayoría del Partido Colorado a la derogación de la Ley de Empresas Públicas en el gobierno del Partido

Nacional. Por otra parte, el Frente Amplio (coalición de partidos que en las últimas elecciones obtuvo la mayor cantidad de votos) ha intentado bloquear sistemáticamente todos los intentos de reformas, actuando junto a los sindicatos y otros sectores sociales opuestos a las mismas.

Grupos de presión organizados. Los grupos de presión, especialmente los sindicatos, cuentan con un alto nivel de organización. En los casos en que se han presentado reformas, los sindicatos han sido los principales organizadores de la resistencia a las mismas. La organización de los distintos plebiscitos ha estado a cargo de comisiones *ad hoc* cuyo corazón lo constituye el sindicato de la empresa pública en cuestión.

No hay que despreciar, por otra parte, el poder de grupos menos organizados pero influyentes en todas formas, constituidos por el personal gerencial de las propias empresas e incluso sus directores políticos. Dependiendo de los casos, estos grupos han actuado a favor o en contra de las reformas.

Mecanismos de participación ciudadana. La Constitución de la República habilita la realización de plebiscitos para evaluar la permanencia de las leyes aprobadas por el parlamento. Para activar el mecanismo del plebiscito debe contarse con ciertas mayorías especiales en el parlamento o de lo contrario con el apoyo del 25% de los inscritos en el padrón electoral. Si bien existen algunas referencias en la historia del país de la realización de plebiscitos, es recién en la postdictadura que el mecanismo se comenzó a utilizar frecuentemente. Además, buena parte de los plebiscitos realizados en estos años ha tenido por objeto impedir la realización de reformas en los sectores vinculados a las empresas públicas.

Los mecanismos de participación ciudadana permiten articular los intereses de los grupos de presión (sindicatos, gerentes) y de los partidos políticos de oposición con el fin de frenar los intentos de reforma. Estos grupos opositores a las políticas se apoyan en elementos ideológicos y de opinión arraigados como los mencionados anteriormente, de modo que en muchos casos obtienen los resultados buscados de frenar las reformas¹⁹. La existencia de estos mecanismos es una característica distintiva de Uruguay en el contexto regional y mundial, más cuando el mismo es una herramienta de uso casi cotidiano por los sectores que se oponen a las reformas.

¹⁹ Es de notarse que durante el gobierno del Partido Nacional, y recién derogada la Ley de Empresas Públicas, el gobierno impulsó una reforma en el sistema de convocatoria a plebiscitos, facilitando la realización de los mismos. En otras palabras, si bien el procedimiento supone la pérdida de grados de libertad del Ejecutivo, el mismo facilitó la operación de los mecanismos de democracia directa.

4.2.5. *La capacidad administrativa y burocrática*

Dentro de la capacidad burocrática del Estado se debe analizar por una parte a las agencias regulatorias y demás instituciones vinculadas a la actividad regulatoria, y por otra parte a las empresas públicas.

La principal característica de las agencias regulatorias creadas es su limitada autoridad para intervenir en los aspectos regulatorios. Además, sus presupuestos son limitados, lo que impide contar con los recursos técnicos acordes a los requerimientos; por otra parte, el diseño institucional hace que las agencias jueguen un papel supeditado al Poder Ejecutivo incluso en aspectos que son claramente de carácter técnico. Por ejemplo, los reglamentos de interconexión, licencias, espectro, etc., de carácter evidentemente técnico, fueron o deberán ser aprobados por el Poder Ejecutivo, y el rol de la URSEC sería de asesoría.

En cuanto a las empresas públicas, su dirección es política y en la misma no participa la oposición. Han sido objeto de un proceso de modernización en los últimos 15 años que hace que sus indicadores de eficiencia sean aceptables, tal como se ha señalado al inicio de este trabajo.

4.3. Los contratos como alternativa al problema de la credibilidad regulatoria

Al derogarse los artículos de la Ley de Presupuesto de 2000 que declaraban legalmente abierto el mercado de la telefonía móvil, parecería lógico que la subasta de frecuencias se abandonara. No obstante, surgió una nueva interpretación de la antigua legislación (otra vez vigente luego de la derogación mencionada) que sostiene que en realidad los servicios de telefonía móvil nunca habían sido monopolio de ANTEL y que el ingreso al mercado nunca había estado prohibido. Esta interpretación se basa en que la definición legal del monopolio de ANTEL nunca menciona explícitamente a la telefonía móvil (debido a que no existía la telefonía móvil en el momento de la ley de creación de ANTEL) y en que la Ley de Empresas Públicas de 1991 sostiene en un artículo no derogado que los nuevos servicios nacen siempre en competencia. Si bien esta interpretación de la legislación fue utilizada por el gobierno para seguir adelante con la subasta de frecuencias, la misma constituye un marco que brinda poca credibilidad al proceso regulatorio en el sentido de que no significa una garantía real a los posibles entrantes de que no serán víctimas de un proceso de expropiación en un futuro.

Una herramienta que pudo ser utilizada en el sentido de dar credibilidad al proceso regulatorio son las licencias. Éstas son contratos explícitos entre el gobierno y los operadores de telecomunicaciones en que se establece la autorización a brindar el servicios así como las condiciones en que éste debe entregarse y las garantías de las empresas prestadoras. Las licencias son necesarias en las áreas del mercado en las que no hay competencia. Las mismas establecen las responsabilidades del proveedor monopólico, la calidad del servicio, alcance del servicio universal, etc. Cuando el proveedor es público muchas veces no hay licencias en tanto estos aspectos se resuelven directamente en la legislación (como ha sido históricamente la situación en Uruguay). Cuando se desarrollan procesos de privatización de las actividades monopólicas, las licencias se vuelven especialmente necesarias. En las actividades potencialmente competitivas también se utilizan las licencias como proceso de ingreso al mercado. Si la liberalización de estos servicios es total, estrictamente no se requerirían de licencias, ya que toda empresa que cumpla con ciertos requisitos básicos podría entrar al mercado (igual que en todo mercado). El uso de licencias en estos casos se vincula al efecto positivo que éstas tienen en cuanto a disminuir la incertidumbre que los posibles inversores tengan respecto al marco institucional del país y los posibles riesgos de expropiación. En estos casos, las licencias operan como un contrato en que se especifican claramente los derechos y obligaciones de las firmas al entrar al mercado.

En el caso uruguayo, las licencias pudieron ser utilizadas como un mecanismo que diera credibilidad pero no se utilizaron. Como se adelantó, el reglamento de licencias, que establece los tipos de licencias y las características de las mismas, lo está elaborando la URSEC para ser propuesto al Ejecutivo, pero no estuvo aprobado al momento de la subasta de frecuencias. Por lo tanto los posibles entrantes no tenían la posibilidad de contar con un contrato que sustituyera la ausencia de un marco legal adecuado.

4.4. Los agentes y sus estrategias

Para terminar, se elaboran hipótesis acerca de las estrategias seguidas por los distintos agentes con relación a la subasta de frecuencias, para completar el análisis de las razones que llevaron al fracaso de dicha subasta.

En primer lugar cabe indicar que el gobierno no parece haber tenido una única estrategia, fruto de la multiplicidad de objetivos y agentes que lo componen. Aparentemente la estrategia principal fue liberalizar el mercado de telecomunicaciones, fortaleciendo la capacidad regulatoria del Estado.

Su estrategia debía responder a dos restricciones principales: i) contar con el apoyo político necesario para llevar adelante la reforma, y ii) no ser tan radical como para generar una oposición que la revirtiera. El gobierno, por su debilidad política, para obtener el apoyo del Partido Nacional en la aprobación del nuevo marco regulatorio debió hacer concesiones en aspectos como incluir la posibilidad de la privatización parcial de ANTEL, a pesar de que el objetivo de la reforma para el gobierno era la liberalización sin privatización. El problema es que la posibilidad de privatización (aunque sea parcial) de ANTEL garantizó la reacción de las organizaciones sociales contra la ley y la convocatoria a un plebiscito²⁰.

Por otra parte, las contradicciones entre los objetivos de reforma y los objetivos de corto plazo del gobierno llevaron a que se generaran una serie de medidas que entorpecieron el desarrollo del proceso de liberalización (aunque no en forma dramática). En este sentido cabe mencionar la aplicación de nuevos impuestos a las telecomunicaciones en pleno proceso de apertura (ITEL) y la aplicación de precios de reserva para la subasta más altos que los usuales en países con mercados mucho mayores que el uruguayo, establecimiento de precios de referencia para la interconexión altos en relación con las referencias internacionales, etc. Estas últimas decisiones responden a las necesidades de defender las ganancias de ANTEL, y son posibles por el diseño institucional que hace que el Ejecutivo tenga un peso muy importante en decisiones que normalmente debieran estar en manos de las autoridades regulatorias, menos permeables a los intereses de corto plazo del gobierno.

En lo que se refiere a las empresas, la estrategia de ANTEL es la de buscar mantener la mayor parte de sus privilegios anteriores. En ese sentido, se ha generado un proceso de negociación permanente con la URSEC con relación a las condiciones de acceso a los recursos esenciales por terceros operadores.

Las dos firmas privadas principales involucradas en el proceso de la subasta fueron Telefónica y MOVICOM - Bellsouth. La primera manifestó su interés de participar de la subasta en el primer intento de realización de la misma pero no en la ejecución definitiva, contrariamente a lo hecho por MOVICOM - Bellsouth. Dos elementos principales pueden identificarse como determinantes del desinterés de Telefónica de participar en el segundo llamado de la subasta. Por una parte el desencadenamiento de la crisis regional y nacional que lleva a perder interés en este mercado, teniendo en cuenta que las perspectivas de recuperación económica no son muy grandes

²⁰ Es difícil afirmar que no hubiese habido plebiscito si no hubiese sido incluida la posibilidad de privatización de ANTEL.

para los próximos años. En segundo lugar, la derogación del marco regulatorio y la ausencia de contratos que pudieran sustituir las carencias del mismo constituye un obstáculo para una firma que, a pesar de tener importante presencia regional, sería una firma entrante en el mercado móvil uruguayo. Es difícil conocer la ponderación relativa de estos dos factores en la decisión de la firma, pero parece difícil negar que la ausencia de un marco legal o contractual adecuado desestimuló a la empresa española a participar.

En el caso de MOVICOM-Bellsouth el desinterés en la subasta inicialmente se debe al hecho de que no estaría dispuesta a invertir por encima de su inversión actual y de lo que debiera pagar por el espectro que ya usufructúa en caso de que entrara otra empresa al mercado. Cabe destacar que las tasas de ganancia de esta firma son altas, incluso en el marco de la crisis económica actual. No obstante, el ingreso al mercado de una firma como Telefónica amenazaba constituir un golpe importante al duopolio existente. Cuando esta amenaza desapareció, el interés de MOVICOM-Bellsouth por ampliar su participación en el mercado (y sobre todo por asegurar sus posibilidades de desarrollo en el futuro) aumentó notoriamente. Por otra parte, el problema regulatorio es menos preocupante en el caso de una empresa titular que opera en el país desde hace más de 10 años²¹.

En lo que se refiere a los sindicatos (en particular el sindicato de trabajadores de ANTEL), su estrategia evidente es la de frenar toda venta de empresas públicas. La razón clara es que los monopolios públicos son la garantía de poder acceder a parte de las rentas monopólicas por la vía de las retribuciones salariales. En el discurso al menos, el elemento central de la oposición al marco regulatorio estaba en la posible privatización de ANTEL, no obstante lo cual la oposición se dio a todo el marco regulatorio, incluyendo aquellos aspectos que sólo implicaban la liberalización de algunas partes del mercado.

5. Conclusiones

Uruguay comenzó un proceso de reforma regulatoria. El aspecto de esta reforma que suscitó mayor expectativa en lo que tiene que ver con el sector de telecomunicaciones, fue la apertura del mercado de telefonía móvil. Como es usual hoy en el mundo, para la asignación de frecuencias se

²¹ Las tasas de ganancia de esta empresa, operando en condiciones de duopolio, justifican ciertos riesgos, los que seguramente no se correrían si el mercado estuviese repartido en tres firmas, ya que eso significaría mayor competencia y requerimientos de inversión más altos.

organizó una subasta de primer precio con objetos múltiples similar a las realizadas en Estados Unidos desde 1994 y en la Unión Europea en el año 2000. La subasta busca un doble objetivo: i) aumentar el número de empresas que brindan el servicio, aumentando la competencia en el mercado y garantizando una asignación eficiente; ii) apropiar para el Estado las rentas que obtendrán las empresas por usufructuar un bien escaso. Estos dos objetivos son contradictorios a menos que la competencia en la subasta sea importante, motivo por el cual el diseño del procedimiento tiene este objetivo. El diseño de la subasta en Uruguay se realizó siguiendo los principios básicos desarrollados en las subastas de Estados Unidos de 1994 pero tomando en cuenta los problemas que se generaron en subastas posteriores. En las subastas los detalles de diseño son importantes y determinan muchas veces la diferencia entre el éxito y el fracaso de un procedimiento. En Uruguay se tomaron algunas decisiones en el sentido de evitar errores cometidos en otras experiencias, fundamentalmente en cuanto a evitar problemas de competencia en la subasta por la vía de no obligar a ANTEL a participar de la subasta, y se actuó en forma no expropiatoria con la otra empresa titular, brindando señales adecuadas en ese sentido.

No obstante, los resultados de la subasta no fueron ni cerca los esperados en ninguna de las dos dimensiones en que cabe evaluarla: i) no entraron empresas nuevas al mercado, el que continúa con una configuración de duopolio; ii) la recaudación del gobierno fue la menor posible, pues las empresas pagaron el precio de reserva por las frecuencias adquiridas. Las explicaciones de este resultado no se encuentran en el diseño de la subasta, como se podría pensar, sino en la confluencia de factores vinculados a la configuración institucional del país y de factores económicos desencadenados simultáneamente al proceso de la subasta.

Algunos elementos fundamentales identificados son: i) el gobierno enfrentado a un *trade-off* entre los objetivos de reformas estructurales y necesidades fiscales de corto plazo; ii) alta dependencia de las finanzas públicas de los ingresos de las empresas públicas, lo que se incrementa al desatarse la crisis; iii) marco institucional en el que el poder político tiene una altísima incidencia en las decisiones regulatorias, elemento que se volvió perjudicial cuando el balance de los intereses del gobierno se volcó hacia los problemas de corto plazo, con el desencadenamiento de la crisis económica; iv) existencia de una sensibilidad popular extremadamente desarrollada en cuanto a la defensa de la propiedad estatal de las empresas públicas; v) existencia de mecanismos de democracia directa que permiten a los grupos de poder perjudicados con las reformas bloquear las mismas; vi) debilidad política del gobierno, que llevó a que la propuesta de reforma

incluyera propuestas de privatización para lograr el apoyo político para su aprobación y que resultó perjudicial para el mantenimiento de la reforma;

La confluencia de estos elementos llevó a que el marco jurídico de las reformas fuera derogado y que las garantías de los posibles entrantes se volvieran mínimas. Con este panorama, los posibles entrantes al mercado se vieron enfrentados a un doble problema: i) disminución de la credibilidad regulatoria, aumentando el riesgo de ingresar al mercado; ii) disminución de las ganancias potenciales debido a la crisis económica que afecta especialmente al país y la región; es imaginable que la confluencia de ambos factores haya sido decisiva en su decisión final de no participar de la subasta más allá de su interés inicial. La empresa privada titular tuvo un proceso inverso, pasando del desinterés inicial (de apostar a la competencia) a un interés de ampliar su participación (en un mercado duopólico en el que tiene certeza de obtener ganancias importantes).

REFERENCIAS

- ANTEL. *Anuario Estadístico 2001*.
- Bergara, M. *Las Reglas de Juego en Uruguay: El Entorno Institucional y los Problemas Económicos*. Ediciones Trilce, 2003.
- Coase, R. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* III, octubre 1960.
- Klemperer, P. "What Really Matters in Auction Design". *Journal of Economic Perspectives*, 2002.
- McAfee, R. y J. McMillan. "Auctions and Bidding". *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, N° 2 (junio 1987).
- McAfee, R. y J. McMillan. "Analysing the Airwaves Auction". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10 N° 1 (1996).
- Pereyra, A. "Subasta de Telefonía Móvil: ¿Una Experiencia Inconclusa en Uruguay?" Documento de Trabajo N° 3 (2002) del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- UIT (Unión Internacional de Comunicaciones). *Anuario Estadístico*, 2002.
- UIT (Unión Internacional de Comunicaciones). "Aspectos Económicos de las Gestión del Espectro". *Informe UIT-R*. Diciembre 2001.
- URSEC <http://ursec.gub.uy> ☐