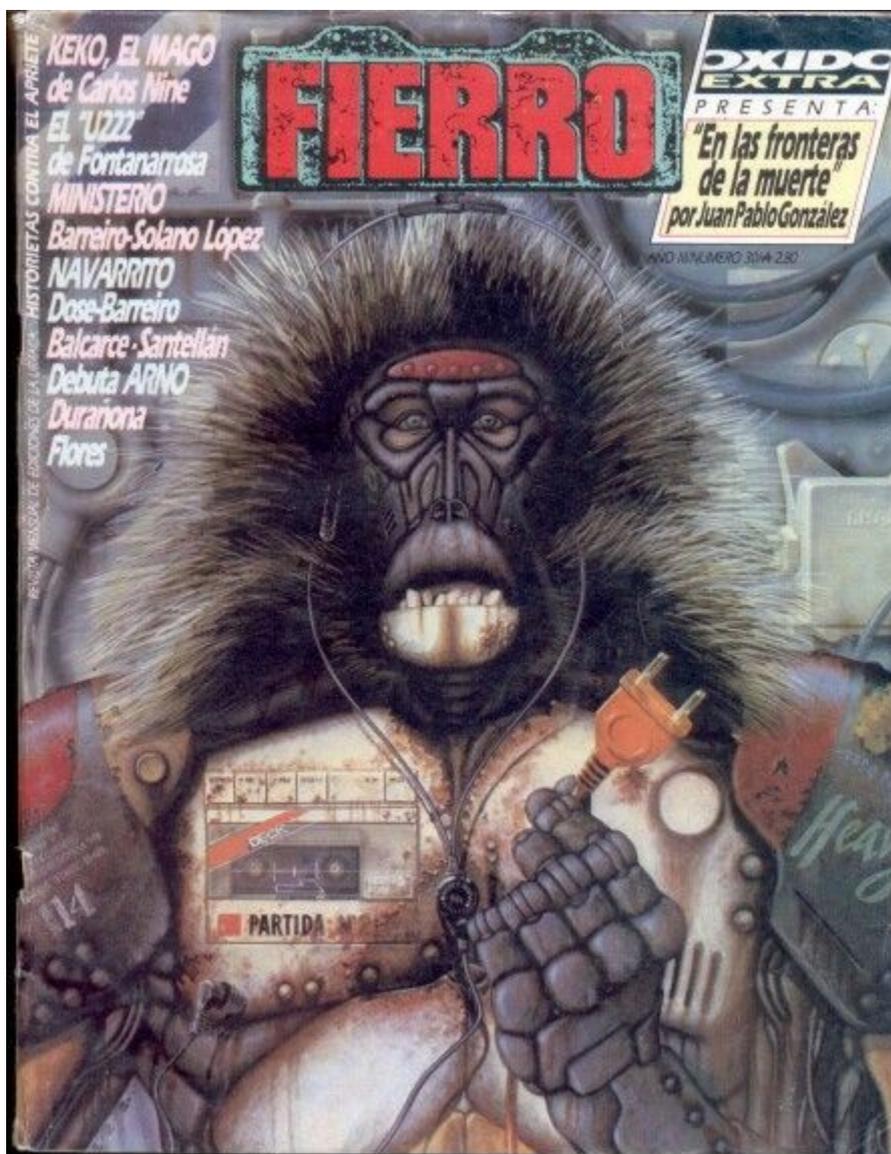


## LA ERA DE LOS GIGANTES

### MOVIMIENTOS TECTÓNICOS CON LA FUSIÓN ENTRE CABLEVISIÓN Y TELECOM

por [Martín Becerra](#), 29/8/2017



Mientras la política atiende la disputa de las elecciones de medio término, en las comunicaciones hay movimientos tectónicos que modificarán radicalmente la estructura del sector, su ecosistema y las especies que lo habitan. Este jueves las asambleas de accionistas de Telecom y Cablevisión refrendarán la fusión que los directorios de ambas compañías anticiparon el 1º de julio y que transgrede la normativa vigente. Se trata de la mayor concentración infocomunicacional de la historia argentina y, por la cantidad de mercados que comprende, es inédita también en el resto de América Latina.

[La anunciada fusión](#), que dará lugar al mayor conglomerado de las comunicaciones argentinas liderado por el Grupo Clarín (en rigor, por Cablevisión Holdings, controlado

por los accionistas principales del Grupo Clarín), debe ser analizada por el Estado desde la óptica del regulador gubernamentalizado ENaCom (ahora dependiente del Ministerio de Modernización) y de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), órgano que si bien reporta al Poder Ejecutivo, cuenta con competencias técnicas y una ley que confina el carácter de su evaluación.

La atención del Estado, si observara las leyes vigentes, debería orientarse a la posición dominante –que en decenas de localidades será monopólica- en la propiedad o gestión de recursos estratégicos de las comunicaciones que detendrá el nuevo conglomerado y establecer, en consecuencia, exigencias de adecuación con reglas claras que impidan que el resultado de la fusión abuse del poder significativo que tendrá. La atención de los accionistas, en cambio, en teoría debería orientarse a las condiciones en las que el futuro conglomerado cumplirá las expectativas de mayor participación en la distribución de los beneficios de la renta infocomunicacional con un marco normativo que, hasta la fecha, impide que parte de sus actuales actividades, realizadas por separado (es decir, Cablevisión por un lado y Telecom por el otro), puedan ejecutarse en conjunto por una misma empresa. Aunque, tratándose de normas retocadas repetidamente por decretos en función de las demandas de algunos de los principales grupos de comunicación, es probable que la regulación sea adaptada nuevamente al servicio de los gigantes de la industria.

#### El trámite

En el plano institucional y procedimental, la CNDC tiene que requerir primero opinión al ENaCom. El ENaCom, a su vez, como mínimo tendrá que admitir que hay normas emitidas durante este gobierno que la fusión vulnera. En caso contrario, motivará objeciones legales sobre el proceder del organismo (así como varios de los directores de la ex AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual) hoy son cuestionados en sede judicial acusados de contravenir la regulación entonces vigente). [El ENaCom fue creado por decreto por el presidente Mauricio Macri al inicio de su mandato](#) y reemplaza a las ex autoridades regulatorias AFSCA (audiovisual) y AFTIC (telecomunicaciones). A contramano de los estándares del Sistema Interamericano de DDHH, el ENaCom está supeditado a la decisión exclusiva del primer mandatario, quien puede incluso remover sin expresión de causa a todos sus miembros. Sus decisiones son, en el cabal sentido del término, políticas. Pero a sus integrantes les cabe la obligación de hacer cumplir la ley incluso cuando esta ley, pese a ser dispuesta por decreto del mismo presidente que los designó, hoy sea parcialmente inadecuada para contener la dimensión mayúscula de la fusión entre Cablevisión y Telecom.

Una salida del ENaCom amistosa con el Grupo Clarín –es decir, coherente con su desempeño- podría supeditar la aprobación de la fusión al dictamen de la CNDC; sería grosero que no mencionara los obstáculos que la regulación actual plantea para la operación plena de la compañía fusionada, tanto en materia de recursos acumulados como el espectro, pues en Buenos Aires y otras regiones llegará a los 230 Mhz cuando el límite es de 140 Mhz, como en la capacidad para ofrecer servicios de telefonía fija y tv cable que, [según el Decreto 1340/16 firmado por Macri, estará restringido a las](#)

[ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario a partir de 2018](#). Eventualmente, el ENaCom podría sugerir posibles cambios normativos para adecuar los decretos a la necesidad tanto de Cablevisión/Telecom como también de Telefónica, Claro y DirecTV, algo en lo que ya está trabajando otra área del gobierno (no el ENaCom) y de lo que se informa más adelante.

Con el hipotético aval del ENaCom, la CNDC debe estudiar el tema tomando como referencia el cuadro regulatorio de la competencia. ¿Qué tipo de condiciones puede recomendar la CNDC en función de las disposiciones de la [ley de defensa de la competencia 25156](#)? Incompleta y escasamente respetada desde su sanción en 1999, esa ley sin embargo permite bosquejar algunas de las definiciones que la CNDC podría adoptar si resuelve actuar conforme a derecho. Como punto de partida, cuenta con el artículo 42 de la Constitución Nacional, que previene contra "toda forma de distorsión de los mercados", y con el artículo 4 de la ley 25156 que entiende que hay posición dominante cuando hay un único oferente o demandante en el mercado o cuando, sin ser único, "no está expuesto a una competencia sustancial o, cuando por el grado de integración vertical u horizontal está en condiciones de determinar la viabilidad económica de un competidor participante en el mercado, en perjuicio de éstos".

Uno de los aspectos principales que la CNDC debe examinar, en virtud de la [Resolución 164/2001](#) que fija lineamientos para el control de las concentraciones económicas, es si la fusión puede restringir o distorsionar la competencia a través de la variación de precios que se produzcan en el mercado como consecuencia de la concentración. Como la fusión Cablevisión/Telecom comprende varios mercados, la tarea para medir la posición dominante que estas compañías ya tienen separadamente e incrementarán al actuar de forma conjunta es ardua, cuenta con antecedentes empíricos de conductas anticompetitivas (tanto en caso de tv cable como en los de telecomunicaciones fijas y móviles) -antecedentes que la Resolución 164/2001 obliga a la CNDC a considerar-, y abarca no sólo a los precios finales (minoristas) sino -y esto es decisivo- a los precios intermedios de interconexión a las redes (mayoristas). El estudio de la CNDC, según las normas vigentes, tiene que precisar cuál es el impacto de la fusión según ámbito geográfico, algo que resulta trascendente, como se verá a continuación.

Si fuera respetuosa de la normativa, la CNDC debe contemplar diferentes variables para evaluar si la fusión crea nuevas barreras de entrada a mercados donde, como en el caso de los involucrados, la concurrencia de nuevos operadores y la supervivencia de los existentes ya resultaba ardua previo al momento de la fusión. La CNDC también tendrá que observar el actual ecosistema de producción y distribución de los productos y servicios que canalizará la fusionada Cablevisión/Telecom y, entonces, proyectar los posibles impactos sobre la cadena de producción y las redes de distribución y comercialización de esos productos y servicios. Huelga señalar que no se trata de productos y servicios accesorios ni secundarios, sino de recursos alcanzados por disposiciones constitucionales y protegidos especialmente por tratados de derechos humanos vigentes en el país.

En este sentido, uno de los problemas que tiene la evaluación de una fusión que abarca tantos mercados como la de Cablevisión y Telecom es que las herramientas metodológicas tradicionales suelen enfocar en mercados separados, clasificando sus

operaciones de modo divergente. Pero el proceso de convergencia en curso exige superar esa perspectiva y considerar los impactos a partir de los efectos conglomerales y de red que supone la fusión, es decir, cómo se afectará la competencia en cada sector con la creación de un operador que es el único que tiene efectiva presencia en todos a la vez y que goza de posición dominante en muchos de ellos. ¿Podrá el Estado argentino, con su precario nivel de institucionalidad, evitar que haya desplazamiento de las ventajas que, gracias a su dominio significativo en varios mercados, tendrá el conglomerado resultante de la fusión ([dada la convergencia en curso en el sector infocomunicacional](#))?

### Concentrados y convergentes

La fusión Cablevisión/Telecom es un hito en la historia de las comunicaciones en Argentina, cuyo proceso creciente de concentración acompaña una tendencia que desborda las fronteras nacionales pero que tiene ingredientes –antiguos y actuales– específicos.

En términos generales, la tendencia a la concentración del sector infocomunicacional es tan antigua como su industrialización y, en los últimos lustros, es potenciada por el proceso de convergencia (que no es meramente tecnológica) de estas actividades. Como bien señala Manuel Castells (2009), las fusiones y concentraciones empresariales son al mismo tiempo causa y consecuencia de la transformación del ecosistema global de comunicaciones, de su creciente mercantilización y de las modificaciones regulatorias y normativas del sector.

La característica inherente a las industrias de la cultura, la información y las comunicaciones a la concentración motivó la producción de políticas públicas desde hace más de 100 años en diferentes lugares del mundo y, en muchos de los países europeos y del norte de América, originó, en distintas etapas, estrategias y dispositivos precisos para defender el interés público y preservarlo de los abusos de los actores excesivamente concentrados.

En América Latina en general y en la Argentina en particular, esas estrategias y dispositivos han sido más débiles y su institucionalización, muy frágil (ver [“Los dueños de la palabra”, Becerra y Mastrini 2009](#)). A su vez, los procesos de concentración y su combinación con la convergencia no se constituyen de la misma forma ni arrojan resultados idénticos en todos los países (tampoco en cada región al interior de un mismo país). Por ende, lejos de lo que pretenden los abogados del statu quo en una suerte de materialismo vulgar que busca conciliar las apetencias de los actores económicos más grandes con el interés y el beneficio del resto de la organización social, la concentración no es una respuesta “espontánea” de la estructuración económica de las comunicaciones sino que tiene mediaciones regulatorias legales, sociales, políticas, geográficas y culturales que condicionan su institución.

En lo específico, la fusión Cablevisión/Telecom concentrará a nivel nacional el 42% de la telefonía fija; el 34% de la telefonía móvil; el 56% de las conexiones a Internet por

banda ancha fija; el 35% de conectividad móvil; y el 40% tv paga. Los recursos que dominará exceden lo permitido por ley en el caso de espectro radioeléctrico para telefonía móvil y son facilidades esenciales por tratarse de redes troncales, sobre todo en las zonas centro y norte del país, donde Telecom es el operador incumbente del servicio público de telefonía. En al menos 130 localidades donde había dos compañías para competir en la oferta de prestaciones del cuádruple play, ahora habrá una. La fusión producirá un monopolio y una reducción de la competencia como efecto del movimiento concentrador del mercado.

Los datos sobre los niveles de concentración de los mercados infocomunicacionales comprendidos de modo directo en la fusión coinciden con los que difundió el Grupo Clarín el mismo viernes en que se anunció la fusión y que se reproducen a continuación:

	Suscriptores				
	TV Paga	BA Fija	BA Móvil	Tel Fija	Tel Movil
Cablevisión	3.386.000	2.180.200		19.600	
Telecom		1.844.000	5.500.000	3.909.470	14.014.000
Telefónica		1.880.000	4.400.000	4.137.200	16.365.470
Claro		48.800	4.000.000	286.930	17.715.000
DTV	2.651.700				
Telecento	569.600	390.000		200.000	
Otros	2.184.150	685.060		1.058.250	27.000
Nextel					766.650
<b>Total</b>	<b>8.791.450</b>	<b>7.028.060</b>	<b>13.900.000</b>	<b>9.611.450</b>	<b>48.888.120</b>

*Nota: la tabla anterior tenía un diseño diferente e incorporaba columnas que, convenientemente, subestimaban la incidencia de la fusión. Se recomienda la lectura de [esta nota de Gustavo Fontanals](#) al respecto.*

La situación del mercado reflejada por el Grupo Clarín a mediados de 2017 no varía sustancialmente de los datos consolidados a diciembre de 2015 según varias fuentes fiables de consultoras de telecomunicaciones y audiovisual compiladas por el autor de la presente:

TV Paga			Banda Ancha Fija		
Operadores	Conectados	%	Operadores	Conectados	%
Cablevisión	1.988.500	22,6%	Cablevisión	1.088.778	7,7%
RecTV	1.163.000	13,1%	Telefónica	1.178.720	8,5%
Telecento	569.000	6,4%	Telecom	1.137.770	8,2%
Per Canal	1.000	0,0%	Otros*	1.611.622	11,6%
Otros*	1.058.063	12,0%	<b>Total</b>	<b>13.622.430</b>	<b>97,2%</b>
<b>Total</b>	<b>8.791.463</b>	<b>100,0%</b>	<b>Total</b>	<b>13.622.430</b>	<b>97,2%</b>

Telefonía fija			Telefonía móvil		
Operadores	Conectados	%	Operadores	Conectados	%
Telefónica	135.200	3%	Claro	427.000	3%
Telecom	144.430	3%	Telefónica	389.200	3%
Claro	9.310	,	Telecom	656.000	3%
Telecentro	9.970	,	Netel	36.400	,
Proximus*	30.599	3%	Proximus*	1.000	1%
<b>Total</b>	<b>297.330</b>	<b>0%</b>	<b>Total</b>	<b>1.039.600</b>	<b>0%</b>

Además del dominio específico que detentará el fusionado Telecom/Cablevisión, se observa que la estructura de los sectores convergentes muestra a dos de ellos (telefonía móvil y banda ancha fija) repartidos en tres tercios, mientras que la telefonía fija es virtualmente un duopolio y la tv paga cuenta con dos grandes operadores y un conjunto más diverso de más de 700 pequeños y medianos proveedores del servicio (PyMes y cooperativas).

El conglomerado resultante de la fusión tendrá posición dominante en casi todos los segmentos donde actúa. En algunos de ellos tendrá, además, un dominio significativo de mercado que puede definirse como la capacidad de establecer de facto las reglas de juego del sector prescindiendo de la competencia, como en la banda ancha fija y la tv por cable.

Como se adelantó, el dominio de mercado de la fusionada es mucho más elevado en las zonas de mayor poder adquisitivo y concentración demográfica del país, donde el nuevo conglomerado será monopolístico (único operador) en las principales ciudades en varios de los mercados infocomunicacionales, como por ejemplo en banda ancha fija en Rosario, Córdoba y todo el corredor norte del Gran Buenos Aires, o en tv paga en Córdoba, Santa Fe o Salta. Para Guillermo Pérez Vacchini, "en la zona Centro y Norte del país la participación de mercado de la empresa fusionada será cercana al 95% en Telefonía fija, superando el 70% en internet, 60% en televisión paga y cerca del 40% en telefonía móvil" ([ver entrevista acá](#)).

Según acordaron el Grupo Clarín y Fintech (representado por David Martínez y controlante de Telecom), quienes comparten sociedad en Cablevisión (donde la mayoría accionaria es de los empresarios del Grupo Clarín), la fusión dará origen a una compañía cuyo paquete mayoritario dentro de un año será de Cablevisión, que además tendrá la dirección y gestión operativa desde el inicio de las actividades. Telecom Argentina está valuada en 5000 millones de dólares y Cablevisión en 6111,11 millones de dólares. La diferencia en la valoración de ambas compañías expresa el diferencial tecnológico de la red fija y la eficaz apuesta por la inversión en su mejora por parte de

Cablevisión/Fibertel incluso en el contexto de guerra abierta contra los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, en que sin embargo no detuvo su crecimiento y su capitalización.

La suma de ambas compañías colocará al conglomerado resultante como el segundo en importancia de las firmas argentinas que cotizan en bolsa.

Además del impacto de la fusión en el ámbito de las telecomunicaciones, de la conectividad a Internet y de la tv paga, el Grupo Clarín es el mayor editor de diarios del país, es propietario de radios líderes en AM (Radio Mitre) y FM (La 100) y de una de las cadenas de televisión abiertas más importantes (El Trece), además de ser accionista mayoritario en Papel Prensa SA, la Agencia DyN y poseer varias señales de tv paga.

### Tácticas y estrategias

La fusión se produce en tiempos electorales, lo que condiciona la respuesta del sistema político (que desde hace un año y medio es una fábrica de alegrías para el Grupo Clarín). El nuevo conglomerado es el más fuerte, diversificado y completo grupo de comunicaciones que cuenta, además, con una participación dominante en el segmento de producción de contenidos informativos y de entretenimientos. La integración vertical de todos los eslabones de la cadena productiva será un desafío para la administración del nuevo actor corporativo, pero es claro que en términos de poder carece de antecedentes en el país.

Una de las primeras estrategias del Grupo Clarín al comunicar la fusión fue insistir en que la Argentina necesita inversiones y que esta concentración apunta a cubrir esa necesidad (dice el prospecto informativo/publicitario de "18 puntos" circularizado por el Grupo Clarín el mismo día del anuncio de la fusión: "son claves el desarrollo de redes de fibra óptica, que soporten el tráfico creciente en Internet, dominado hoy por el video (hoy el 61% del tráfico de Internet en el país es de video, y en 2021 será del 83%). Esas redes son a su vez la arquitectura que va a sostener otro gran fenómeno, la movilidad de esas enormes cantidades de datos, a través de las tecnologías que hoy son la referencia mundial, el 4G y el 5G. Ambas –redes fijas y móviles de última generación- permitirán el transporte de los servicios que están llamados a atravesar la vida social: el 4K (ultra alta definición), las ofertas de comunicación a la carta y el manejo de grandes cantidades de datos."). Asimismo, busca subestimar la posición de dominio que ejercerá pues planea unificar clientes allí donde se superponen las redes de Telecom y Cablevisión (al menos en 130 localidades) para, de este modo, reducir su market share.

Con esta fusión el Grupo Clarín vuelve a poner en un aprieto al gobierno de Macri pues, de aceptar la fusión en todos sus términos, deberá adecuar nuevamente la regulación a las necesidades de uno de los actores industriales más concentrados. En este caso, tendrá que retocar su Decreto 1340/16 que, en diciembre último, autorizó a las empresas de telecomunicaciones a brindar tv por cable sólo en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Pero Telecom/Cablevisión será un

conglomerado que de hecho ya presta servicios de telecomunicaciones fijas en la mitad norte de la Argentina y en muchas de esas localidades se superpone con Cablevisión, desbordando con creces la delimitación geográfica decretada. En consecuencia, si tuvieran que respetar la normativa, deberían postergar la comercialización de algunos de esos servicios hasta 2019 (porque su aplicación "OTT" Flow todavía no tiene una expansión de mercado suficiente como para representar una verdadera alternativa a la tv cable en 2018). Es posible que la alternativa se baraje en las asambleas de accionistas del 31 de agosto.

También está en cuestión el exceso de espectro acumulado por Telecom (a través de la marca Personal) y Cablevisión Holdings (con las veloces autorizaciones gubernamentales que le permitieron a Nextel sumar bandas de telefonía móvil una vez que Clarín formalizó su compra). Como se señaló, en las principales plazas del país el conglomerado fusionado alcanza 230Mhz cuando el tope permitido (cap) es de 140Mhz. En 2005, por ejemplo, Movistar (Telefónica) fue obligada por el Estado a devolver porciones de espectro tras la fusión entre Unifón y Movicom por superar el límite vigente entonces.

En un escenario de nueva adecuación regulatoria a favor del Grupo Clarín, la competencia al nuevo conglomerado, encabezada por Telefónica (y, en un plano secundario, Claro), redobló sus esfuerzos para que la habiliten a prestar servicios de DTH (tv satelital) que Telefónica y Claro ya ofrecen en países de la región como Chile o Perú. El gobierno, oficiosamente, le hizo un guiño a esta opción que sostiene que no es incompatible el ingreso de las telefónicas a la tv satelital y su inversión, por ahora escasa, en fibra óptica a los hogares. Aparte, las competidoras telefónicas procurarán que se siga dilatando la apertura de sus redes para la operación de "operadores móviles virtuales" (OMVs) que lleva más de un año demorada por parte del gobierno, a pesar de su retórica pro-competencia.

La compensación que buscan Telefónica y Claro sigue la ruta de la reciente asignación de bandas de frecuencia en 2,5Gb. a Nextel (Grupo Clarín) y que derivó en la promesa de asignación directa (sin concurso ni licitación) de espectro para las otras operadoras de telecomunicaciones.

### Opciones de arbitraje estatal

El desarrollo de las comunicaciones en Argentina estuvieron siempre fuertemente supeditadas al carácter de la intervención estatal, incluso cuando –como desde 1989 hasta el presente– el protagonismo en su explotación lo detenta un selecto grupo de conglomerados privados. En este sentido, las señales que emita el gobierno serán decisivas para la proyección del sector en los próximos años.

El gobierno y sus voceros apuran la consigna de que ahora "todos podrán hacer todo", lo que omite no sólo el hecho de que existen impedimentos normativos (dispuestos por Macri y anteriores) sino, además, que no todos tienen acceso a los mismos recursos para "hacer todo" y que la injerencia del gobierno viene siendo completamente

discrecional en la provisión de permisos y facilidades para que algunos accedan a los recursos necesarios para ofrecer servicios integrados (cuádruple play) mientras que a otros actores ese acceso se les veda. Por ejemplo, ni las PyMes ni las cooperativas pueden tener espectro "a demanda" que, en cambio, el gobierno cedió generosamente al Grupo Clarín y luego a Telefónica, Telecom y Claro. No hay que olvidar que el extinto Ministerio de Comunicaciones fue un dispositivo que lubricó el escenario de posguerra (tras la guerra desatada entre el kirchnerismo y el Grupo Clarín entre 2008 y fines de 2015) y que, no casualmente, fue desactivado una semana después de anunciada la fusión Cablevisión/Telecom.

La Argentina cuenta con una especificidad en el sector audiovisual, donde conviven gigantes como el Grupo Clarín, Viacom, DirecTV (AT&T) con un ecosistema diverso y variado con gran cantidad de actores pequeños y medianos que son, en términos comparativos, más intensivos en la generación de empleo que las compañías grandes (que, lógicamente, tienen en términos absolutos mayor incidencia en el total de empleo sectorial). Hay, por ejemplo, cerca de mil cableoperadores, la mayoría de los cuales son pequeños, medianos y cooperativos que a la vez brindan conectividad a Internet (el número de proveedores de conexión a Internet fija en el país se estima en 3000). Si bien las telecomunicaciones son más concentradas, también allí se registra una dinámica que, hasta ahora, impidió que los grandes operadores -que invirtieron mucho menos en la modernización de las redes físicas que Cablevisión- arrasaran a los más pequeños.

El Estado podría atenuar los efectos anticompetitivos radicales del movimiento tectónico en la concentración del sector si tomara conciencia del caudal singular que significa la diversidad de actores en las comunicaciones. Razones políticas, culturales y también económicas sostendrían una estrategia de protección y promoción de la diversidad y de la competencia. La tradición de respeto a la defensa de la competencia, por un lado, y la del derecho a la cultura y a la libertad de expresión, por el otro, aportan empiria, recursos y jurisprudencia argentina (Constitución, leyes audiovisual y de defensa de la competencia), como continental (por ejemplo, el fallo de la Corte Interamericana de DDHH por el caso Granier vs. Venezuela).

Para ello el Estado tiene como opciones desde exigir la venta de determinados activos de la fusionada en lugares donde tendrá posición monopólica; la apertura de su red pasiva a terceros en localidades donde será la única red o donde tendrá posición predominante; hasta la regulación de precios, por ejemplo estableciendo el principio de "precio único" en todo el país para evitar la política anticompetitiva de "precios predatorios" que Cablevisión ejerce en diferentes ciudades (en algunos casos Cablevisión alega que discrimina precios con lógica defensiva frente a los subsidios cruzados que, acusa, realiza su competencia local). También podría observar las prácticas de exhibición exclusiva de contenidos de interés relevante en su red de tv paga como a través de su reciente propuesta como OTT. También debería disponer, como en México, condiciones de aliento a competidores ingresantes en los mercados dominados por el fruto de la fusión Cablevisión-Telecom, alentando reglas de desarrollo asimétrico dada la asimetría de posiciones.

Estas son algunas opciones de política pública que no se condicen con la filosofía que guió hasta hoy las decisiones del gobierno en comunicaciones. La fragilidad institucional de esas decisiones es una regularidad que opera como condicionante no sólo de las políticas actuales sino de su posible continuidad futura. Incluso cuando la estructura infocomunicacional haya sido afectada, como parece ser el caso, en sus cimientos.