

Documento de Trabajo N° 48

**El Rebalanceo de las Tarifas
Telefónicas en la Argentina ^{1/}**

**D. Artana, R.L. Murphy,
F. Navajas y S. Urbiztondo**



**Fundación de
I nvestigaciones
Económicas
L atinoamericanas**

^{1/} El profesor George Yarrow de la Universidad de Oxford preparó un background paper sobre los aspectos conceptuales del rebalanceo de tarifas telefónicas y sus implicancias para al Argentina.

Buenos Aires, Enero de 1996.



Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Ing. Víctor L. Savanti
Vicepresidentes: Dr. Juan P. Munro
Sr. Federico J. L. Zorraquín
Dr. Fernando de Santibañes
Secretario: Sr. Carlos R. de la Vega
Prosecretario: Ing. Manuel Sacerdote
Tesorero: Dr. Mario E. Vázquez
Protesorero: Dr. Luis M. Otero Monsegur

Vocales: Dr. Guillermo E. Alchourón, Sr. Alberto Alvarez Gaiani, Sr. Luis Arzeno, Ing. Jorge Brea, Dr. Salvador Carbo, Dr. Eduardo Casabal, Sr. Luis M. Castro, Dr. Enrique C. Crotto (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Sr. Carlos de Jesús, Dr. Jorge L. Di Fiori (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), Dr. Carlos C. Helbling, Dr. Adalbert Krieger Vasena, Sr. Pedro Lella, Ing. Nells León, Carlos A. Leone, Ing. Franco Livini, Sr. Julio Macchi (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Ing. Norberto Morita, Ing. Angel Perversi, Dr. Santiago Soldati, Ing. Juan Pedro Thibaud, Dr. David Vázquez, Ing. Esteban Takacs.

CONSEJO CONSULTIVO

Sr. Jorge Rubén Aguado, Sr. Eugenio L. Bagg, Sr. Philippe de Boissieu, Dr. Carlos A. Bulgheroni, Sr. Alberto Cárdenas, Sr. José Gerardo Cartellone, Sr. Jorge R. Cermesoni, Sr. Michael Contie, Ing. Luis Crosta, Sr. Javier D'Ornellas, Sr. José M. Eliçabe, Sr. Eduardo Eurnekian, Lic. Jorge Ferioli, Sr. Luis A. Galli, Sr. André de Ganay, Sr. Julio Gómez, Sr. Ricardo A. Grüneisen (h), Sr. Egidio Ianella, Ing. Oscar Imbellone, Sra. Amalia Lacroze de Fortabat, Ing. Edgardo Lijtmaer, Ing. Juan C. Masjoan, Sr. José Mc Loughlin, Sr. Flemming M. Morgan, Sr. Javier Nadal, Sr. Francisco de Narvaez Steuer, Sr. Carlos A. Popik, Sr. Scott Portnoy, Sr. Karl Ostenrieder, Sr. Pedro L. Querio, Sr. Aldo B. Roggio, Roberto S. Sánchez, Sr. Walter Schaffer, Sr. Luis Schirado, Sr. Guillermo Stanley, Dr. Amadeo Vázquez, Lic. Mauricio Wior.

CONSEJO ACADEMICO

Ing. Manuel Solanet, Lic. Mario Teijeiro.

CUERPO TECNICO

Economistas Jefes: Daniel A. Artana, Juan Luis Bour, Ricardo López Murphy.
Economista Asociado: Fernando Navajas.
Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.
Economistas Senior: Nora Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Patricia M. Panadeiros, Abel Viglione.
Economistas: Nora P. Balzarotti, Cynthia Moskovits, Nuria Susmel.
Economista Junior: Ramiro A. Moya.
Investigadores Visitantes: Jorge Bogo, Enrique Bour, Alfonso Martínez, Carlos Rivas, Mario Salinardi, Santiago Urbiztondo.
Asistente de Investigación: M. Nakas.
Asistentes de Estadísticas: S. Auguste, L. Braverman, S. Costa, W. Chiarnesio, N. Fichelson, M. Iaryczower, L. Laporte, R. Sacca.
Centro de Cómputos: M. Carnevale, M. Flores, R.I. Montaña.
Gerente de Relaciones Públicas: Ing. Eduardo Losso.

Entidad independiente, apolítica sin fines de lucro, consagrada al análisis de los problemas económicos y latinoamericanos. Fue creada el 7 de febrero de 1964. -FIEL, está asociada al IFO Institut Für Wirtschaftsforschung München e integra la red de institutos corresponsales del CINDE, Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Constituye además la secretaría permanente de la Asociación Argentina de Economía Política

INDICE

SINTESIS1

INTRODUCCION.....5

I. EL MARCO REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ARGENTINA.....6

II. IMPACTO MACROECONOMICO DEL REBALANCEO DE TARIFAS.....13

III. ASPECTOS MICROECONOMICOS DEL REBALANCEO TARIFARIO.....19

IV.EVALUACIÓN DEL INFORME NERA.....32

V. COMO REALIZAR EL REBALANCEO DE TARIFAS38

ANEXO40

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS43

SINTESIS

Marco regulatorio

1. *El marco regulatorio de las telecomunicaciones en la Argentina ha sido objeto de diversos cambios desde que se aprobara en 1990 el pliego de bases y condiciones para la privatización de Entel. Sin embargo, no ha sido modificada la esencia de la regulación de las licenciatarias que tienen el monopolio para prestar gran parte de los servicios de telecomunicaciones: se adoptó originalmente, y se mantuvo en cada renegociación entre el gobierno y las empresas, el criterio de regular el precio máximo de venta ("price cap") y no la tasa de retorno.*
2. *Adoptar un "price cap" significa dejar de preocuparse del nivel de beneficios de las empresas monopólicas **hasta el vencimiento del mismo**, estipulado en siete o diez años según las licenciatarias cumplan con las condiciones requeridas en el pliego para acceder a la prórroga de la exclusividad. Por ello, las sugerencias sobre cómo organizar el rebalanceo de tarifas telefónicas que se basan en el nivel de rentabilidad alcanzado por las compañías (considerado excesivo en esos análisis) carecen de sustento conceptual.*
3. *En otros países que adoptan el criterio de price cap, y en oportunidad de realizarse un rebalanceo de tarifas fuera de lo estipulado en el marco regulatorio, se ha observado el nivel de beneficios de las empresas, para, por ejemplo, sugerir aumentos en el nivel del descuento anual en relación a la inflación. Sin embargo, en el caso argentino esa discusión ya se realizó a fines de 1991 y comienzos de 1992 cuando las empresas accedieron a una reducción en sus ingresos hasta el año 2000 (equivalente a un aumento del descuento anual), al mismo tiempo que se les garantizaba que se iban a reestructurar las tarifas antes de junio de 1992. Este compromiso no se cumplió en la fecha establecida y ha dado origen a la propuesta de rebalanceo que cobró estado público en 1994. Por ello, no puede plantearse ahora, sin más, que el rebalanceo debe hacerlo cada empresa reduciendo su ingreso medio, porque ello resultaría en una violación de un compromiso asumido por el gobierno. Sin embargo, como se verá más adelante, el acuerdo no fue taxativo respecto de la magnitud de los cambios de precios y ello habilitaría a una discusión nueva respecto de los detalles del mismo.*

¿Porqué debe hacerse un rebalanceo de tarifas telefónicas?

4. *Existen diversos argumentos que justifican la conveniencia de encarar un rebalanceo de tarifas, tanto de índole macroeconómica, como de eficiencia en la asignación de recursos. En especial, debe mencionarse que en materia de telecomunicaciones la Argentina está inmersa en un proceso de transición hacia un entorno mucho más competitivo que tendrá lugar a más tardar en el año 2000; las decisiones que se adopten hoy deben mirar ese horizonte para no generar impedimentos hacia un mercado telefónico donde la regulación sea la excepción y no*

la norma. Los avances tecnológicos y la experiencia de otros países muestran que es posible pensar en competencia en casi todos los segmentos del mercado telefónico, con el Estado vigilando aquellas regiones del país o partes del negocio donde existen mayores trabas a la entrada de competidores.

5. La continuidad de precios distorsionados para los distintos servicios telefónicos da lugar a pérdidas de bienestar. En el caso argentino este costo es de una magnitud inusual porque las diferencias entre las tarifas vigentes y los costos marginales o los precios que rigen en otros países son muy elevadas. Ello es independiente de la poca precisión que existe en los estudios disponibles para medir elasticidades de demanda y costos porque los diferenciales son tan elevados que sugieren que lo razonable es encarar un rebalanceo en forma inmediata. No existe error en las elasticidades o en los costos marginales que justifique postergar la decisión de reestructurar las tarifas. Esa actitud más cautelosa sólo puede tener cabida en países con precios menos distorsionados que los que hoy rigen en la Argentina, tanto en las llamadas de larga distancia e internacionales, como en el segmento urbano y en los abonos residenciales.
6. En la discusión actual se mezclan varios conceptos. Quienes sostienen la conveniencia de mantener los niveles actuales de las tarifas urbanas no explican porqué es razonable que continúe un subsidio a todos los usuarios residenciales a través del precio del abono que es muy bajo en relación a los costos marginales estimados por NERA y a los precios que se cobran en otros países donde rigen ciertos criterios mínimos de eficiencia económica en la tarificación. De hecho, el criterio redistribuidor de ingresos no existe en otros servicios públicos privatizados en la Argentina, como la electricidad y el gas natural, donde los márgenes de las empresas en los segmentos donde existe competencia se alinean con los que rigen en otros países, y se pone el peso de la estructura tarifaria sobre los usuarios residenciales. Es evidente que utilizar las tarifas telefónicas como instrumento para la redistribución del ingreso es ineficiente y además inequitativo e ineficaz porque se filtra a los consumidores residenciales de mayores ingresos.
7. Al analizar la tarificación óptima la mayoría de los trabajos disponibles utiliza como patrón de referencia los precios de Ramsey **suponiendo implícitamente que continuará el monopolio**. En verdad, ese no es el caso argentino desde el 2000 en adelante. La posibilidad de competencia, facilitada en la red local por la alta penetración de la TV por cable en la Argentina, sugiere la necesidad de diseñar un esquema de tarifas que sea sostenible en el tiempo y que no demore la posibilidad de competencia en algunos segmentos del mercado. Al contemplar este punto se concluye en tarifas urbanas y abonos más altos que los estimados por NERA y en tarifas de larga distancia e internacional a los niveles fijados por la competencia.
8. Desde el punto de vista macroeconómico debe señalarse que la decisión que se adopte respecto del rebalanceo de tarifas telefónicas debe ser no expropiadora en el sentido de respetar los acuerdos firmados. En caso contrario, se afectará no sólo el flujo de inversiones al sector, sino también al resto de la economía. Este punto es particularmente importante en la Argentina, que tiene una larga "tradición" expropiadora, de la cual es imperioso salir para lograr resolver los problemas de crecimiento y empleo.

9. Otros argumentos macroeconómicos que se han esbozado en la discusión son menos relevantes o erróneos. Por ello, no puede fundarse un rebalanceo de tarifas en la pérdida de recaudación impositiva que produciría el call back, en el menor nivel de actividad de los contratistas y proveedores de las empresas licenciatarias o en un presunto dumping de las empresas que realizan call back.

Críticas al informe NERA

10. El informe NERA presenta varios problemas adicionales a los citados por otros analistas. Por un lado, utiliza un patrón de referencia para el rebalanceo equivocado al ignorar en los cálculos que podrá haber competencia dentro de cinco años, cuando lo correcto es contemplar esa posibilidad para fijar tarifas sostenibles. El criterio de aplicación en todos los casos debería ser el de mantener constante el valor presente de la empresa, y en este caso particular, partiendo de la base que las pérdidas por el call back en el tráfico internacional ya debieron haber sido descontadas en el supuesto caso en que este tipo de competencia pudiera ser admitido en el pliego de licitación. En otras palabras, las licenciatarias deben ser protegidas de los riesgos regulatorios y no de los propios de la actividad comercial.
11. Existen, además, errores en el cálculo de los precios de Ramsey, porque los valores alcanzados no son consistentes con las elasticidades estimadas. También se comete el error de trabajar con elasticidades del “mercado” cuando lo que corresponde es utilizar las demandas que enfrenta cada empresa, mucho más elásticas por la presencia de competencia en algunos segmentos del mercado.
12. También parecen existir errores en el nivel y en la estructura de costos. Se utiliza un porcentaje de costos fijos en el total que es muy inferior al que estima para el Reino Unido el regulador inglés, se parte del criterio de distribución de costos histórico que carece de sustento económico, lo cual sobreestima los costos totales porque el avance tecnológico ha reducido los costos de inversión en el sector en forma apreciable, y se ignora que la Argentina puede tener, por un lado menores costos históricos que en otros países por ser muy recientes las inversiones masivas en el sector, y, por el otro, un precio más alto por el capital por el mayor costo de oportunidad de las inversiones, en virtud de la todavía elevada prima de riesgo país.

Cómo hacer el rebalanceo tarifario

13. Por las razones mencionadas anteriormente es conveniente realizar lo antes posible el rebalanceo de tarifas telefónicas. No existe ahora un riesgo importante de posibles comportamientos predatorios por parte de las licenciatarias. Sin embargo, se parte de un compromiso firmado en 1991 y 1992 que utilizó como referencia un criterio equivocado (ingresos constantes cuando corresponde trabajar sobre beneficios constantes) y que no precisó la magnitud del rebalanceo a realizar en cada rubro. Por lo tanto, el compromiso asumido por el gobierno parte de un concepto equivocado y es impreciso; ello habilita a discutir las pautas del mismo con mayor exactitud e incluso a exigir alguna contraprestación adicional a las licenciatarias sin violar el marco regulatorio.

14. *Teniendo en cuenta la presencia de competencia potencial en casi todos los segmentos del servicio en el año 2000, resulta conveniente aumentar los valores de los abonos residenciales y comerciales y del pulso urbano, eliminando los pulsos libres tal cual está acordado, y reducir en forma importante los precios de las llamadas de larga distancia e internacionales. Estimaciones más detalladas exigen contar con mayor información, aún cuando la falta de precisiones en la misma no debe obstar para avanzar en el sentido indicado, dada la magnitud de las distorsiones iniciales. Un ejercicio realizado a partir de datos internacionales de elasticidades y costos adaptados a la realidad argentina da un rebalanceo todavía más marcado que el sugerido por Nera.*
15. *Un rebalanceo conceptualmente correcto debe dejar constante el valor de la empresa, entendido como el valor actual de los flujos de beneficios futuros. Por lo tanto, si se supone que el call back internacional está permitido por el marco legal, correspondería aumentar el valor anual del X, desde ahora al año 2000, en 1.5%.*
16. *La posible externalidad por la presencia de un mayor número de abonados se corrige mejor con tarifas especiales para los usuarios de bajo consumo. Un sistema más razonable consiste en habilitar un abono residencial de menor valor, pero con un precio por llamada que es superior al valor normal del pulso.*

INTRODUCCION

El principal objetivo de este trabajo es analizar la conveniencia de encarar un rebalanceo de las tarifas telefónicas antes de que expire el período de exclusividad otorgado a las empresas Telecom y Telefónica de Argentina.

Este tema ha sido discutido desde hace tres años, culminando a fines de 1994 con dos audiencias públicas en las cuales se presentaron argumentos a favor y en contra de la mencionada reestructuración de precios. En verdad, la posición contraria al rebalanceo propuesto por el gobierno argentino provino de diversos grupos que sugirieron la conveniencia de reducir los valores de las llamadas de larga distancia e internacional, pero sin aumentar los correspondientes al segmento urbano; en otras palabras, se trataría de una reestructuración que reduce los ingresos medios de las compañías en forma apreciable cuando los acuerdos firmados entre el Estado Nacional y las licenciatarias a fines de 1991 y comienzos de 1992 mencionaban explícitamente el objetivo de mantener la tarifa media constante.

En ese contexto el gobierno argentino decidió contratar a la consultora NERA para que realizara un estudio sobre el tema. El informe NERA ha sido objeto de críticas por parte de diversas entidades.

Este trabajo se divide en cinco secciones. En la primera se describe el marco regulatorio relevante para descartar algunas posiciones que se han basado en una lectura equivocada del mismo al desconocer la esencia de una regulación por el método del precio máximo ("price cap") en lugar del control de la tasa de retorno de las empresas de servicio público.

En la segunda parte, se discuten varios argumentos macroeconómicos sobre el rebalanceo tarifario, ya que las implicancias del mismo trascienden más allá del propio sector de telecomunicaciones.

En la sección siguiente se lista una larga serie de argumentos microeconómicos que no han sido analizados en extenso en la discusión del caso argentino.

A continuación se realizan varios comentarios sobre el informe NERA, adicionales a los ya esbozados por otros autores, y, finalmente, se cierra el trabajo en la quinta sección realizando una sugerencia acerca de cómo organizar el rebalanceo tarifario.

I. EL MARCO REGULATORIO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ARGENTINA

La regulación de las telecomunicaciones en la Argentina ha sufrido numerosas modificaciones a pesar de que las reglas sólo tienen cinco años de vigencia. En 1990 al momento de realizarse la privatización de Entel, se estableció en el pliego de la licitación un esquema regulatorio detallado que luego fue parcialmente modificado al momento de realizarse la transferencia en noviembre de 1990 y nuevamente en 1991 y 1992 para adaptarlo a la ley de convertibilidad. Los aspectos tarifarios relevantes se resumen en los párrafos que siguen.

El esquema regulatorio gira alrededor de la metodología conocida como “price cap”, por el cual las tarifas enfrentan un techo máximo que se va ajustando en el tiempo en función de la evolución de un índice de precios. Sin embargo, existen en el pliego varias menciones que podrían sugerir que para determinados momentos regía el criterio alternativo de controlar en base a una tasa de retorno. Una lectura cuidadosa de las normas muestra que esto no es así por las siguientes razones:

- El punto 12.3 del pliego garantiza a las empresas una rentabilidad real mínima del 16% anual pero sólo para los dos primeros años posteriores a la toma de posesión.¹ El mismo punto 12.3 faculta a las licenciatarias a solicitar aumentos de precios cada seis meses para alcanzar dicha tasa de retorno y las obliga a reducir las tarifas en el caso en que la aplicación del mecanismo de ajuste lleve a una rentabilidad superior al 16%. Esto no debe interpretarse como la vigencia de una rentabilidad máxima del 16% porque resulta claro de la lectura del pliego que el ajuste hacia abajo en las tarifas ocurre sólo si las compañías obtienen mayores ganancias como consecuencia del proceso extraordinario de ajuste, y no como fruto de la aplicación del price cap general.
- En varios puntos del pliego se hace mención a una “tasa de retorno razonable”, pero ello ocurre cuando las partes no llegan a un acuerdo y la autoridad regulatoria debe fijar los precios (por ejemplo, en el caso en que deban fijarse los derechos de interconexión).
- En respuestas a consultas de los interesados en la privatización el gobierno argentino aclaró que durante el período de exclusividad el criterio a aplicar es el de price cap y ello obliga a reducir los precios en función de la fórmula correspondiente, independientemente del plan de inversiones. Asimismo, en el acuerdo celebrado con las licenciatarias a fines de 1991, luego ratificado por el Decreto 2585/91, se menciona explícitamente al criterio de price cap como el instrumento de control elegido “...por su aptitud para incentivar una gestión eficiente, así como

¹ La tasa de retorno se calcula en moneda constante según surge de aclaraciones al pliego realizadas por el gobierno ante consultas de los interesados.

también el hecho de haber sido el método utilizado preferentemente en la privatización del servicio de telecomunicaciones en otros países...”.

- La CNT en un documento de junio de 1992 que analiza las pautas para la reestructuración de tarifas menciona en varias partes que el price cap rige por diez años y que este método de regulación no impone ninguna restricción sobre los beneficios de las empresas reguladas para darle los incentivos correctos a las mismas. Sí corresponde revisar la rentabilidad para fijar el nuevo precio tope que eventualmente rija luego de vencido el período de exclusividad.²

El price cap establecido en el pliego para el período de exclusividad (años 3 a 7 del contrato) era la inflación doméstica medida por el IPC menos 2% anual, descuento que se aumentaba al 4% anual durante el período de prórroga de la exclusividad (años 8 a 10 del contrato). Durante los dos primeros años el descuento se fijó en cero con la garantía de rentabilidad mínima mencionada anteriormente. Posteriormente, al momento de firmarse el contrato de transferencia de los activos de Entel, las licenciatarias renunciaron a la garantía de rentabilidad mínima prevista en el pliego.³

Regular cualquier servicio público por el método de price cap significa, en teoría, que durante el período de vigencia del mismo la autoridad regulatoria se despreocupa de la rentabilidad que obtienen las licenciatarias. Esa es una de las diferencias conceptuales principales entre esta forma de regulación y la alternativa de asegurar una tasa de retorno a la empresa regulada.⁴ Por ello, en el campo teórico es equivocada la posición de Ecoplan (1995) que basa sus conclusiones respecto a que es factible rebalancear las tarifas reduciendo el precio medio de las compañías porque estima que éstas obtienen retornos superiores al 16% anual, y también erra desde un punto de vista empírico según surge claramente del documento de la CNT (1992) que, como fuera mencionado anteriormente, interpreta el método del precio tope en la forma aceptada por la literatura especializada.⁵

Ecoplan (1995) destaca además que las licenciatarias perciben un beneficio razonable por el servicio urbano. Sin embargo, las estimaciones que sugieren que los ingresos del servicio urbano alcanzan para cubrir los costos del mismo difieren de las que arroja NERA (1995) y no resisten la comparación internacional con países en los cuales se ha desregulado la actividad en forma parcial. En particular, las tarifas urbanas argentinas son bastante inferiores a las de Chile, y sólo superan en las comparaciones realizadas por la CNT (1994) o Ecoplan a las de Brasil y Uruguay, países donde el servicio continúa en poder de empresas públicas y con claros subsidios cruzados de tarifas. Debe notarse que aún en los casos de países con empresas privadas es frecuente que exista un subsidio cruzado a favor de las tarifas urbanas lo cual hace todavía más difícil que

² Ver CNT (1992).

³ Se ha argumentado que el Estado no renunció al criterio de la rentabilidad “máxima”. Esta discusión es ociosa ya que se funda en una mala interpretación del pliego que no preveía techo alguno a los beneficios.

⁴ Guasch y Spiller (1994) sostienen que la poca evidencia internacional que existe sugiere que las tarifas telefónicas tienden a ser menores cuando se utiliza un esquema de price cap que cuando se regula la tasa de retorno. Seguramente esto se debe a que en el primer sistema existen claros incentivos a reducir los costos.

⁵ Además, no resulta claro de las estimaciones de Ecoplan si se ha calculado la tasa de retorno en moneda constante como surge de las aclaraciones efectuadas al pliego, lo cual lleva a retornos nominales bastante superiores al 16% para los años 1991 y 1992.

puedan cubrirse los costos de este servicio en la Argentina con las tarifas actuales, sensiblemente inferiores a las vigentes en países con empresas privadas prestadoras del servicio. Por último, la comparación internacional de tarifas, si tiene algún sesgo, es favorable al rebalanceo de tarifas, porque es evidente que el tipo de cambio real en la Argentina no está “adelantado” respecto a su valor de equilibrio de largo plazo.⁶

En la práctica se ha argumentado que cuando las empresas reguladas obtienen una rentabilidad muy importante se asiste a una presión de las agencias reguladoras para aumentar el descuento previsto en el sistema de price cap **al momento de vencer el lapso fijado contractualmente para el mismo**. Laffont y Tirole (1993) mencionan incluso que en el caso inglés el regulador está facultado a intervenir antes de la fecha de culminación del período fijado para el price cap.

Es interesante analizar el caso de British Telecom como referencia para el caso argentino. El price cap original era por cinco años (hasta 1989) con un descuento del 3% en relación al índice de precios. Al cabo del primer año de la privatización BT efectuó un rebalanceo de las tarifas porque el techo a la variación de precios estaba definido en forma global con pocas restricciones sobre las tarifas individuales.⁷ En ese momento el ente regulador revisó los números de la empresa para medir los beneficios con el objeto de detectar si eran elevados y concluyó que la rentabilidad era del orden del 20%, por encima de la histórica que se situaba en el rango de 17.5% a 19%. A pesar de ello no se formularon objeciones al rebalanceo tarifario. [Ver Armstrong et al (1994)].

Al vencimiento de los períodos fijados para los diferentes price caps, la tasa de rentabilidad que obtenía British Telecom fue utilizada para justificar aumentos en el descuento respecto del índice de precios. En 1989 fue elevado a 4.5% y en 1991 a 6.25%, antes de que venciera el período fijado para el segundo price cap. En la tercera revisión que ocurrió en 1993 se volvió a aumentar el descuento al 7.5%.

La experiencia británica muestra que al momento de vencer el período fijado para cada price cap, **y no antes**, se analizan los beneficios de la empresa para determinar el descuento en relación a la inflación que regirá en el período siguiente. Esto respeta la esencia del mecanismo de price cap: se mira la tasa de retorno actual y estimada para el futuro de la empresa regulada para determinar las reglas de allí para adelante. La excepción en el caso inglés es la renegociación general de los términos del contrato en el segundo intento de rebalanceo tarifario solicitado por la empresa, que procuraba aumentar el abono mensual en forma más rápida que lo autorizado en la regla vigente (ocho por ciento anual por encima de la inflación, en lugar del dos por ciento anual). La decisión de Of tel fue autorizar un ajuste más rápido sólo en el abono comercial multilínea (RPI más 5%) y además permitió mayor flexibilidad tarifaria (como por ejemplo, tarifas con descuentos por volumen), pero se introdujo el servicio internacional en la canasta del price cap a cambio, reduciendo la tarifa en 10% y aumentando el X a 6.25%.

⁶ *En la misma línea, es poco sostenible la comparación que realiza la CNT (1994) de las tarifas actuales con las que hubieran regido en 1989 si se aceptaba el plan Terragno de privatizaciones. Esta comparación se realiza en dólares, sin considerar la drástica reducción observada en el tipo de cambio real, que en particular ha aumentado el valor en dólares de todos los servicios.*

⁷ *La restricción individual impedía aumentar los abonos residenciales por encima de la evolución de la inflación más 2% anual. La misma, fue incluida con acuerdo de British Telecom pero no explicitada en la licencia. Ver Of tel (1992).*

Al relacionar con el caso argentino corresponde mencionar los siguientes puntos:

- Las sucesivas renegociaciones del marco regulatorio diferencian el caso argentino del caso inglés. En realidad, al modificarse el pliego original las compañías y el gobierno acordaron concesiones recíprocas; una de ellas fue el rebalanceo que debió tener lugar en 1992 y que todavía se sigue discutiendo hoy. En aquella oportunidad las compañías “cedieron” el ajuste futuro por el índice de precios doméstico y la corrección histórica por la inflación minorista del mes de marzo de 1991, a cambio de dolarizar la tarifa, lo cual puede interpretarse como un aumento del valor del “X”. Este esquema es en alguna medida parecido al acordado entre British Telecom y el regulador inglés en 1991: a cambio del rebalanceo tarifario la compañía accedió a reducir su tarifa media.⁸ Además, en el acuerdo celebrado a comienzos de 1992 entre las licenciatarias y el gobierno se acordó una rebaja en el ingreso medio de las compañías hasta el año 2000, estimada en valor actual en US\$ 145.6 millones para cada una como compensación a los usuarios por el hecho de permitir a las licenciatarias que perciban como cargo definitivo los montos correspondientes al derecho de conexión. De todas formas, el rebalanceo no fue precisado con gran detalle en el acuerdo de 1992, al mencionarse solamente los servicios sobre los cuales se pensaba actuar, lo cual permite cierta arbitrariedad por parte del regulador, siempre que mantenga el precio medio constante, luego de la reducción acordada entre las partes.
- La inestabilidad que caracterizó a la economía argentina de las décadas del 70 y 80 exige que cualquier modificación en los contratos proteja a los accionistas de las empresas de servicio público para no afectar negativamente la prima de riesgo país. Esto no significa que las empresas gozan del derecho a recibir compensación por cualquier cambio que modifique las condiciones del negocio (riesgo comercial) sino que deben ser compensadas por cambios en las reglas de juego (riesgo de cambio del marco regulatorio). Este punto es de singular importancia en el caso del “call back”. Si el marco regulatorio claramente prohibía el call back entonces las compañías deberían acceder a alguna compensación o protección si éste es permitido y una alternativa es el rebalanceo tarifario. Por el contrario, si no figuraba explícitamente prohibido en el pliego, no debe regir ninguna compensación porque a la fecha de la privatización (1990) era evidente que existía la posibilidad técnica del call back en un contexto de precios muy elevados para el tráfico internacional y de larga distancia local. No corresponde a este trabajo resolver este problema legal; en cambio se procuró dar una interpretación económica a las dos posiciones extremas que pueden sostenerse sobre el tema. No obstante, debe señalarse que el fallo judicial que declaró una medida de no innovar se

⁸ Es importante señalar que el marco regulatorio inglés permite aumentos en el abono residencial y comercial en dos puntos por encima de la inflación anual, mientras que el precio medio debió reducirse en 3 puntos anuales durante los primeros 5 años, 4.5 puntos por año durante los cuatro años siguiente, 6.25 puntos por año en los siguientes dos años y 7.5 puntos por año desde 1993 a 1997. En consecuencia, el rebalanceo autorizado en forma automática es sustancialmente mayor al que permite el marco argentino. En los hechos la información presentada por Ofiel (1992) revela que British Telecom no utilizó totalmente la facultad de aumentar los abonos ya que entre 1984 y 1991 sólo aumentaron algo menos de 3% por encima de la inflación, mientras el resto de las tarifas muestra reducciones en moneda constante importantes: llamadas locales entre 14 y 19% real de caída y las llamadas nacionales entre 0 y 61% real de reducción. Por su parte el derecho de conexión, excluido de la canasta en ese período, aumentó 19% en moneda constante entre 1984 y 1991.

refiere al call back internacional y el argumento a favor del mismo se sustenta en la posibilidad que tenían los consumidores de realizar una comunicación similar antes de la privatización (llamando al exterior para que desde allí concretaran el resto de la llamada). Este no era el caso del call back interurbano, que, sin embargo, sigue vigente en la actualidad.

- En el fallo de Cámara que declara la medida de no innovar respecto al call back, se menciona que “las cláusulas que confieren exclusividad o monopolio para la prestación de un servicio público deben interpretarse con un criterio restrictivo...”, “.. que el monopolio o privilegio debe limitarse a lo servicios estrictamente indispensables, teniéndose siempre como mira la garantía de un fin público...”, y que “... la creación de monopolios o regímenes de exclusividad nunca puede ir en detrimento de los usuarios...”. Aquí es importante señalar que la interpretación judicial analiza el problema del monopolio en forma estática, cuando en el caso de las telecomunicaciones cabría estudiarlo en forma dinámica. En la literatura especializada se ha argumentado⁹ que existen barreras a la entrada de nuevos competidores que, si bien perjudican a los consumidores actuales, tienen como objetivo beneficiar a los consumidores del mañana. Las patentes son un ejemplo. Mientras dura la protección de las mismas, sus titulares pueden cobrar un precio mayor que en el caso en que se permitiera la copia libre del producto novedoso. Esto perjudica a los demandantes actuales, pero esa protección es la que incentiva al desarrollo de nuevos productos y por ello favorece a los consumidores del mañana. Existe una decisión difícil de política económica que normalmente se salda concediendo patentes por un período limitado. En el caso de las telecomunicaciones en la Argentina, la exclusividad del servicio por siete años, prorrogable por tres si se cumplen las metas de expansión previstas en el pliego, puede interpretarse como una suerte de monopolio que procura mejorar la situación de los consumidores del año 2000 que podrán acceder a una red más desarrollada. Podría argumentarse hoy que la decisión adoptada en 1990 fue equivocada, ya que una expansión similar podía haberse obtenido con un marco regulatorio que permitiera competencia en todas las etapas del negocio (tal cual ocurre en Chile, aunque en el país trasandino no se impone la meta de universalidad del servicio). Independientemente de la validez empírica de esta alternativa, el hecho es que modificar el criterio de exclusividad previsto en el pliego, a medio camino en el período de licencia exclusiva, resultaría en un cambio en las reglas de juego. Por otra parte, un entorno más competitivo hubiera llevado de hecho a un rebalanceo de tarifas, con mayores niveles para las urbanas, tal cual se observa en el caso de Chile.
- El marco regulatorio inglés permite intervenciones extraordinarias de la agencia reguladora aún dentro del período de vigencia del price cap. Esta facultad no está prevista en la normativa argentina, que además estableció un período de diez años con pautas de ajustes del price cap (0% de descuento por dos años, luego 2% por cinco ejercicios y 4%, en caso de acceder a la prórroga de tres años). Esta diferencia no es casual. En países con una larga tradición de inestabilidad es natural que la regulación imponga más restricciones sobre el accionar del ente regulador que es menos creíble que en aquellos casos donde existe un mayor desarrollo de las instituciones, sea mediante la forma de agencias reguladoras o a través de un sistema judicial

⁹ Ver Demsetz (1982).

independiente y con experiencia en resolver problemas de defensa del consumidor o casos antimonopolio.¹⁰

- Finalmente, en el Reino Unido se continúa discutiendo acerca de la necesidad de acelerar el rebalanceo tarifario. El pedido de British Telecom al vencer el price cap en 1993 continuaba siendo el de aumentar el derecho de conexión y el abono mensual en forma extraordinaria y reducir los precios de las llamadas. Esta solicitud no fue aceptada por el regulador, aunque se mantuvo el rebalanceo automático por la diferencia de los ajustes autorizados (+2% anual para el abono y -7.5% anual para el promedio de precios). El cuadro siguiente muestra, con bastante elocuencia, que la situación actual en el Reino Unido es muy diferente de la argentina, ya que se aproxima mucho más a una estructura tarifaria guiada por los costos, y que a pesar de ello, todavía se considera distorsionada. Los precios del abono residencial y de las llamadas urbanas vigentes en la Argentina se observan como muy bajos, mientras que lo opuesto ocurre con las llamadas de larga distancia. Es evidente también que la estructura tarifaria del Reino Unido está menos influida por la distancia, reflejando la mejora tecnológica que introdujo la fibra óptica y la digitalización de la red, mientras que en el caso argentino se potencian los diferenciales de precios al aumentar la distancia.

Otros objetivos del marco regulatorio

El marco regulatorio contiene otros requisitos que deben cumplir las licenciatarias y que, en los casos en que imponen costos a las empresas, supuestamente han sido compensados en el nivel inicial de tarifas e implícitamente incluidos en el precio pagado por Entel. Los más importantes son los siguientes:

- Los excedentes que obtengan las licenciatarias por el tráfico internacional deben ser utilizados para contribuir a la maduración y expansión de la red fija (punto 7.8.5 del pliego). No se trata de evitar un comportamiento predatorio de las empresas monopólicas, como aparece luego en otras partes del pliego tratando de asegurar condiciones no discriminatorias de acceso a los servicios en competencia actuales o futuros o en el punto 10.6 al prohibir el subsidio cruzado desde la red local a los servicios en competencia, sino de establecer una forma de financiamiento a la expansión de la red local. Cabe preguntarse en un contexto de reducción de las tarifas internacionales producto de mayor competencia si ello no debe interpretarse como una menor obligación de expansión de la red (pérdida del objetivo de universalidad). No obstante ello, debe señalarse que, ante consultas de los interesados en la licitación, el gobierno aclaró que el cumplimiento de las metas de instalación del servicio era independiente de la demanda que existiera por las mismas y de la recuperación o no de los costos incurridos en base a las tarifas vigentes para las conexiones nuevas. De todas maneras, al establecer que el precio de la conexión residencial sólo puede alcanzar durante el período de exclusividad al

¹⁰ Cuando se carece de instituciones de este tipo es recomendable que los problemas entre la empresa y el ente regulador se resuelvan mediante el concurso de árbitros internacionales [ver Levy y Spiller (1994)]. Al no estar prevista esta flexibilidad en el marco regulatorio argentino puede interpretarse que la mayor rigidez (price cap por diez años) buscaba otorgar mayores garantías a los interesados.

50% de su costo, el pliego creaba un subsidio cruzado adicional que debía ser financiado con excedentes en otros servicios.

Tarifas telefónicas en la Argentina y el Reino Unido vigentes a Noviembre de 1995
(en US\$)

	Argentina	Reino Unido
Cuota de conexión		
. Residencial	250	158
. Comercial	500	158
Abono Mensual (neto de pulsos libres)		
. Residencial	4	11
. Comercial	30	18
Llamadas locales		
. 2 minutos	0.04	0.13
. 4 minutos	0.09	0.20
Llamadas de larga distancia mínima		
. 2 minutos	0.34	0.22
. 4 minutos	0.69	0.44
Llamadas de larga distancia máxima		
. 2 minutos	2.84	0.25
. 4 minutos	5.68	0.49

- También se establece que la tarifa residencial debe evolucionar por debajo de la inflación (punto 12.4.2 del pliego) excepto para reducir la dispersión de tarifas existente a la toma de posesión. No es claro a qué tarifa residencial se refiere ni el criterio de dispersión, aunque NERA (1995) habla de reducir la relación del abono comercial al residencial de 9:1 a 3:1 en 1999.
- El punto 15.1 del pliego establece una preferencia del 10% para los proveedores nacionales de insumos que de alguna manera incrementa los costos y, por lo tanto, debió ser compensada en las tarifas iniciales o descontado del precio pagado por Entel.

II. IMPACTO MACROECONOMICO DEL REBALANCEO DE TARIFAS

La vigencia de precios distorsionados para el servicio telefónico da lugar a costos de bienestar. La propia presencia de un derroche de recursos originado en precios distorsionados tiene connotaciones macroeconómicas ya que reduce las posibilidades de producción de la economía por debajo de su potencial.¹¹ Pero además, existen otros canales de impacto macroeconómico por la ausencia de un rebalanceo de tarifas que se resumen a continuación:

Riesgo de expropiación. La provisión de servicios telefónicos se caracteriza por la presencia de importantes inversiones hundidas. Luego de realizadas estas inversiones son fácilmente expropiables por decisiones administrativas del gobierno.¹² Como ello desalentaría la participación de empresas privadas en el sector, en los marcos regulatorios se introducen cláusulas que protegen a los inversores, en especial si se utiliza un esquema de price cap que es un poco menos seguro que el de la tasa de retorno.¹³ El problema en el caso bajo análisis es que desde el comienzo el proceso regulatorio ha sido modificado en diversas oportunidades, aunque en forma negociada con las empresas licenciatarias.

Esta discrecionalidad debería haber llevado a un aumento en el riesgo de expropiación visualizado por los interesados en participar en otras privatizaciones. Es posible que este efecto no se haya notado todavía porque la propia presencia de un mecanismo de privatización secuencial daba incentivos al gobierno a mantener una posición de no expropiación. En caso contrario, se reduciría el valor de los activos futuros a vender. El problema es que al haberse concretado gran parte de las privatizaciones del gobierno nacional, este incentivo a no expropiar ha virtualmente cesado. Por ello, una decisión equivocada en el caso del rebalanceo de tarifas podría interpretarse como una forma de expropiación de los activos hundidos de las licenciatarias, precisamente porque el Estado Nacional tiene mayores incentivos que antes para expropiar. Ello

¹¹ Alternativamente, puede resultar en una menor satisfacción de los consumidores del servicio.

¹² En la medida en que la empresa recupere los costos variables continuará produciendo aún cuando los ingresos no le permitan recibir la depreciación y la rentabilidad del capital invertido. En este sentido, se dice que el Estado actuó oportunísticamente al apropiarse de las cuasirentas de la actividad.

¹³ La regulación por tasa de retorno fue defendida por Goldberg (1976) como una suerte de contrato implícito que protege a las inversiones. Desde entonces la teoría regulatoria ha evolucionado para desarrollar instrumentos que protejan a los accionistas de eventuales expropiaciones, sin tener que enfrentar los problemas de incentivos que genera la vigencia de un sistema costo plus, aunque en contextos de alta inestabilidad institucional el control de la tasa de retorno puede ser la única vía para poder atraer participación privada en las áreas de servicio público [ver Levy y Spiller (1994)].

no significa que deba accederse a cualquier demanda de las empresas telefónicas, sino que cualquier decisión que se adopte debe contemplar su impacto sobre los inversores potenciales que la Argentina puede receptor en el futuro. Si una negativa a un rebalanceo de tarifas se interpreta como una violación a un compromiso asumido por el Estado Nacional, en un país con larga tradición “expropiadora” ello tendrá un efecto no despreciable sobre el riesgo país y por ende sobre la tasa de interés real de la economía.¹⁴

Resulta difícil estimar cuál sería el impacto concreto sobre el riesgo país de una violación contractual como la mencionada en los párrafos anteriores, pero lo que sí es claro es que el efecto de pequeños cambios en el riesgo país sobre el crecimiento económico y las inversiones es considerable. Por ejemplo, el modelo macroeconómico de FIEL¹⁵ muestra que un aumento de cien puntos básicos en el riesgo país (por ejemplo, pasar de 4 a 5% en el spread de la tasa interna de retorno del Bonex 89 por encima de la tasa LIBO) reduce la tasa de crecimiento anual de la economía en alrededor de medio punto porcentual (es decir, en lugar de crecer al 4% por año se pasa a crecer al 3.5%, lo que equivale a una pérdida de riqueza de alrededor de US\$ 1500 millones por año), y la de la inversión en alrededor de dos puntos porcentuales por año.

Este problema se potencia en el contexto actual de una elevada tasa de desempleo, que sugiere la existencia de una cierta escasez de capital. Medidas que puedan ser interpretadas como expropiadoras de la inversión hundida, demorarán o harán desaparecer inversiones en ésta y otras actividades, generando un impacto negativo sobre el nivel de empleo.

Es importante reiterar que en el acuerdo de comienzos de 1992 se adoptó una solución “a la inglesa” reduciendo el precio medio de las telefónicas a cambio de acceder al rebalanceo. Esto se concretó antes de la venta del remanente de acciones en el mercado internacional y constituye por ello un antecedente a favor del rebalanceo de tarifas. Es cierto que el acuerdo no especifica la magnitud del rebalanceo y como se discute más adelante no sigue un criterio técnico estricto al girar alrededor del concepto de ingreso constante y no beneficios constantes, pero al limitarlo a mantener el precio medio, luego de la reducción acordada, necesariamente supone que existirán aumentos en otras tarifas que compensen las reducciones sugeridas en las llamadas internacionales e interurbanas, mencionando como alternativas la discriminación de precios por bandas horarias, la disminución de la dispersión existente por regiones y usuarios en el abono mensual y de los pulsos libres y la zonificación de las áreas múltiples.

Efectos sobre la competencia. Las decisiones que se adopten hoy pueden facilitar o trabar la entrada de nuevos competidores en el año 2000 cuando se desregule el mercado. En el caso inglés el subsidio cruzado de tarifas (desde las de larga distancia e internacionales a las urbanas) previsto en 1984 podía justificarse porque se presumía que era poco factible que hubiera competencia en la red local. Así, mayores márgenes en los segmentos potencialmente más

¹⁴ *La existencia de activos para vender por parte de los gobiernos provinciales no es necesariamente una traba para la decisión de expropiar del gobierno nacional porque éste no sufre, al menos directamente en el corto plazo, por la pérdida de ingresos futura. Sí, en cambio, debe enfrentar una posible merma en la recaudación impositiva ocasionada por un menor flujo de inversiones al país que se habría vuelto más riesgoso.*

¹⁵ *Ver FIEL (1995).*

competitivos facilitarían la entrada de competidores. Sin embargo, la industria de las telecomunicaciones ha cambiado bastante en la última década y hoy ya es posible pensar que en el segmento local pueda existir competencia de redes paralelas (TV por cable) que casualmente están muy desarrolladas en la Argentina. Por ello, la vigencia de una tarifa reducida en el tráfico local puede desalentar la competencia futura en el segmento local, ya que no existiría el incentivo de precios para encarar las inversiones que se necesitan para mejorar las redes de cable de modo tal de habilitarlas para prestar el servicio telefónico.¹⁶ Este punto se discute más adelante con mayor detalle, mencionando también algunos aspectos en contrario, pero lo importante a destacar es que un entorno más competitivo del año 2000 en adelante contribuirá a obtener ganancias de bienestar con un evidente impacto macroeconómico favorable. Ignorar esta posibilidad en 1995 puede llevar a decisiones equivocadas.

Podría argumentarse en este punto que el mismo efecto procompetitivo del rebalanceo de tarifas se lograría si el mismo se hace pocos meses antes de abrir el mercado a la competencia. Sin embargo, existen razones fundadas para avanzar cuanto antes en la reestructuración que van más allá de las ganancias de bienestar que se lograrían al acercar los precios a sus valores económicos. La inversión en redes alternativas para que puedan prestar el servicio telefónico no puede hacerse en forma inmediata y la decisión sobre las mismas puede verse demorada aún en el caso en que se anuncie que se hará un rebalanceo de tarifas dentro de tres o cinco años. Esto ocurre por la magnitud de los aumentos que deberán observarse en el pulso urbano y en el valor del abono residencial. En este contexto, hasta que el gobierno no concrete el rebalanceo es probable que el mismo no sea creíble dada la oposición política que el mismo seguramente generará. Debe recordarse que ya ha habido un compromiso de reestructurar que debió cumplirse a junio de 1992 y que como es obvio no se ha cumplido. Por ello, para los potenciales interesados en competir en el segmento local es muy importante contar con una señal de precios clara que sólo se logrará luego de realizarse la reestructuración. Paradojalmente, los grupos que hoy se oponen al aumento en las tarifas urbanas están limitando severamente las posibilidades de desregular el mercado dentro de pocos años, lo que permitiría a los consumidores beneficiarse de un entorno mucho más competitivo en el segmento de la red fija, a tono con lo que permite el estado actual de la tecnología telefónica.

En definitiva, un esquema de fuertes subsidios cruzados como el que rige en la Argentina hoy sólo es sostenible si existe la forma de cobrar precios más caros en algunos segmentos para financiar los valores más baratos que se fijaron en otros. Cuando la competencia elimina el margen en los segmentos que proveen la financiación no cabe otra alternativa que rebalancear las tarifas, a menos que se opte por deteriorar la calidad del servicio en forma severa.¹⁷

Efectos sobre la asignación de recursos. Precios distorsionados en cualquier bien o servicio llevan a pérdidas de bienestar de los consumidores y/o de las empresas (es decir de sus trabajadores y accionistas). Estas pérdidas pueden ser importantes y son conceptualmente similares a las que se originan cuando se utilizan impuestos distorsivos para recaudar. Los efectos negativos pueden

¹⁶ Ver Yarrow (1995).

¹⁷ En otras palabras, siempre existe la posibilidad de "postergar" la decisión deteriorando la calidad del stock de capital. Ello es lo que hizo la Argentina durante el período de la gestión pública, con evidentes problemas de calidad en el servicio.

reflejarse en una producción de la economía por debajo de su potencial de largo plazo, o en una pérdida del excedente de los consumidores que pagan precios distorsionados, o en ambos. En el informe NERA se estima el costo de eficiencia que causan las tarifas telefónicas distorsionadas. No debe sorprender que el mismo sea muy elevado porque la magnitud de las distorsiones tarifarias también lo es.

Además, cuando el servicio telefónico es un insumo de otras producciones como ocurre en la facturación a empresas, la presencia de un “impuesto” escondido en tarifas altas que se utilizan para subsidiar en forma cruzada a otros consumos, genera una distorsión adicional a la que existiría si se gravara directamente a los bienes finales. El problema surge porque al gravarse los insumos se genera la misma pérdida de bienestar que ocurre cuando se impone al bien final, pero además se suma la distorsión en las decisiones de producción de las empresas que tienden a reemplazar el insumo gravado por otros que no lo están (en el caso de las telecomunicaciones se desalienta la utilización de llamadas de larga distancia o servicios que utilicen la red telefónica en los segmentos con tarifas alta, e incluso puede afectarse la localización de las empresas).¹⁸ Esta distorsión se puede evitar si los precios de los distintos servicios telefónicos se adecúan a las tarifas óptimas. De todas maneras, dada la baja incidencia de los costos telefónicos en el valor de ventas de la mayor parte de las actividades productivas es posible que esta distorsión adicional no sea de una magnitud muy importante para el promedio del país; sin embargo, puede resultar en un problema mayor en aquellas actividades que dependen más del servicio telefónico, sobre todo las localizadas en el interior del país.

Efectos sobre el nivel de actividad de los proveedores y contratistas de las licenciatarias. Las empresas telefónicas han argumentado que la ausencia de un rebalanceo de tarifas llevaría a un menor ritmo de inversión y ello resultaría en una caída en la actividad de los proveedores y contratistas con un impacto negativo sobre el empleo.

Este tipo de argumentos se basa en el conocido multiplicador keynesiano que ha perdido vigencia teórica, excepto en el muy corto plazo en países con altas tasas de desempleo. Si bien esta puede ser la situación argentina actual, esta posición no es defendible con un criterio de mediano plazo, y además se podría utilizar para otras actividades económicas. Además, su efecto depende de si los usuarios del servicio reducen ahorros o su consumo de otros bienes al modificarse la estructura tarifaria. En el segundo caso, se anula el efecto sobre la actividad económica que se produciría por la mayor inversión telefónica.

Efectos sobre el nivel de recaudación impositiva. Se ha argumentado que como las empresas de call back no pagan impuestos en el país, la falta de rebalanceo tarifario que facilita ese tipo de competencia a las actividades de las licenciatarias genera una pérdida de recursos fiscales.

Este cuestionamiento no es muy relevante. Para el caso de usuarios telefónicos inscriptos en el IVA y que paguen puntualmente sus obligaciones tributarias (posiblemente aquellos que explican una parte importante del tráfico actual del call back), el fisco percibe a través de ellos el IVA que

¹⁸ Las diferencias entre gravar a los insumos o al bien final se discuten en Carlton (1979) y Diamond y Mirrlees (1971).

no pagaron las empresas del call back, ya que no existe un crédito fiscal (a descontar de su propia posición de IVA) por la facturación de este tipo de servicio. Distinto es el caso de los consumidores finales, de los no inscriptos o de los que evaden el IVA, o del gravamen sobre los ingresos brutos que cobran las provincias. Sólo en ellos puede arguirse que existe una pérdida fiscal.¹⁹ Sin embargo, existen alternativas para obtener esa recaudación a través de mecanismos de retención en cabeza de los usuarios para el caso de ingresos brutos o de una exención del servicio internacional en estos tributos, sin que ninguna de ellas exija un rebalanceo tarifario.

Dumping de las compañías de call back. Se ha argumentado que el precio que ofrecen algunas compañías de call back no cubriría los costos que se reconocen a las empresas licenciatarias argentinas y ello sugiere un posible caso de dumping.

Independientemente de la validez legal de este argumento, desde el punto de vista económico no tiene mucho sustento. El dumping es, en definitiva, una inversión que se recupera cuando el que ganó la guerra de precios puede cobrar precios monopólicos en el futuro que le compensen las pérdidas que realizó mientras vendía por “debajo” de sus costos. Por ello, desde el punto de vista social lo relevante es evaluar la posibilidad que tienen las empresas de call back de monopolizar el mercado argentino de larga distancia o internacional. Esa posibilidad parece remota, teniendo en cuenta la experiencia de mercados desregulados de larga distancia en telecomunicaciones. Lo que debe probarse es que el presunto depredador será capaz de levantar una barrera a la entrada de nuevos competidores en el momento en que estos desean entrar al mercado para aprovechar la presencia de precios monopólicos, y aún en ese caso, conviene regular ex-post y no antes de que ocurra la presunta cartelización dadas las dificultades que existen para poder discernir si los precios más baratos que cobra el supuesto depredador son la consecuencia de su estrategia de dumping o de que es un productor más eficiente.

Asimismo, la experiencia empírica elaborada por el Banco Mundial para casos de precios predatorios en comercio exterior revela que existen muy pocos casos de dumping reales.²⁰ Esto es consistente con los fallos recientes de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos sobre el tema de precios predatorios que han tendido a convalidar la posición de las empresas que presuntamente actuaban en forma depredadora.²¹ En verdad, las reducciones de precios parecen estar guiadas por menores costos efectivos o por una estrategia de ganar nuevos clientes. Es posible que esta sea la intención de las empresas de call back en la Argentina que presuntamente venden “por debajo de los costos”.

La tarificación telefónica como instrumento para la distribución de ingresos.²² El subsidio cruzado que existe en la Argentina y en otros países hacia las tarifas urbanas residenciales se ha

¹⁹ Las licenciatarias estiman que más del 50% del tráfico internacional es generado por abonados residenciales o profesionales. El problema para estimar una eventual pérdida fiscal en el caso del IVA aparece porque muchos profesionales están alcanzados por el IVA.

²⁰ Ver Finger y Murray (1990).

²¹ Para un análisis de la aplicación de la legislación antimonopolio en Estados Unidos ver Demsetz (1992).

²² Este punto se discute con mayor detalle en el acápite III.3.

intentado justificar como un instrumento distributivo. Esta posición es poco defendible por varias razones.

En primer lugar, es ineficaz porque una parte importante del subsidio se filtra a familias de medianos y altos ingresos o a otros consumidores en el caso en que el minuto urbano de telecomunicación tenga el mismo precio para todos los usuarios (como ocurre en la Argentina). Como se verá más adelante, existen otras alternativas para proteger a los consumidores de bajo nivel de consumo ("low user schemes") que focalizan el impacto de la medida en el pequeño grupo de usuarios que puede justificar una medida preferencial.²³

Además es poco comprensible que se justifique un subsidio de estas características en el servicio telefónico cuando no existe para otros como la electricidad y el gas natural, mucho más difundidos entre la población de menores recursos.

Es interesante mencionar el caso de la tarificación del gas natural. Dada la presencia de un sustituto cercano para los grandes usuarios (el fuel oil), el margen de distribución que se cobra en la Argentina por este insumo industrial es muy bajo. Los costos fijos parecen estar cargados en el margen residencial donde hay menos competencia. De hecho, puede concluirse que el criterio de tarificación del gas natural en la Argentina parece ser el resultado de un "rebalanceo" impuesto por la competencia en un segmento del mercado. Esto habla a favor de la modificación tarifaria de las telecomunicaciones, que reduzca los precios en los tramos internacional e interurbano y los aumente en el servicio urbano.

²³ La CNT (1992) tenía una opinión similar en el sentido de eliminar los subsidios cruzados y mantener la oferta de un abono residencial "barato" pero con un costo por llamada mayor que el normal. De esta forma, se alienta a permanecer en la red a aquellos usuarios de bajos ingresos que necesitan realizar un mínimo de llamadas y se aprovechan las externalidades de red (el valor del servicio aumenta para cada abonado cuanto mayor es el número de éstos). En el mismo documento de la CNT se comenta que en el Reino Unido aproximadamente el 5 ó 6% de los abonados residenciales estaría incluido en esta categoría especial.

III. ASPECTOS MICROECONOMICOS DEL REBALANCEO TARIFARIO

1.-El rebalanceo es un fenómeno común en la experiencia regulatoria del sector de telecomunicaciones.

El tema del rebalanceo de tarifas telefónicas (RBT) ha confrontado a los “policy-makers” en un elevado número de países. El tema no es patrimonio de situaciones institucionales específicas, ya que se ha observado en economías con un desarrollo avanzado de la red (caso de Gran Bretaña) así como en otros de menor desarrollo relativo. Los temas relacionados con el RBT involucran cuestiones de eficiencia económica, conflictos potenciales con distintos tipos de usuarios y de acomodamiento a desarrollos tecnológicos y competitivos.

La situación argentina no es un caso atípico al respecto; más bien los aspectos recién mencionados aparecen en forma nítida. Lo que diferencia el caso argentino es una confusión de temas y aspectos relevantes con un sinnúmero de argumentos equivocados. La ausencia de un marco regulatorio-institucional bien definido ha exacerbado en el caso argentino los conflictos de intereses por encima de argumentos de eficiencia económica y de adaptación dinámica del sector a desarrollos tecnológico-competitivos que reclaman pericia técnica y objetivos claros.

2.- Las presiones competitivas y por mayor eficiencia están reemplazando a las presiones políticas y sectoriales en la determinación de precios: el rebalanceo es la adaptación a un nuevo escenario.

Cuando los servicios de telecomunicaciones se proveen en condiciones de exclusividad o monopolio, la privatización puede desembocar inicialmente en estructuras tarifarias, como las argentinas, que se asemejan demasiado a aquellas prevalecientes bajo el monopolio estatal y que resultaban de un sinnúmero de presiones políticas divorciadas de la eficiencia, es decir, se “heredan” precios de la etapa anterior. Es probable que inicialmente la privatización de un monopolio no cambie drásticamente las estructuras tarifarias si éstas todavía se hallan sujetas a presiones políticas o de grupos de interés que puján por ganar posiciones en un esquema de subsidios cruzados que puede no reconocer límites racionales. El monopolio, sin objetivos regulatorios claramente definidos, cobija la pugna por esos subsidios dado que el mercado cautivo acomoda casi cualquier distorsión.

Sin embargo, existe un momento en que este status-quo comienza a resquebrajarse, reconociéndose dos factores que impulsan el cambio: por un lado, modificaciones en los objetivos de la regulación económica que buscan darle mayor racionalidad a los precios del sector; por otro lado, el desarrollo de presiones competitivas que tornan “insostenibles” los precios vigentes. El RBT emerge en respuesta a ambos tipos de factores; sin embargo, es el segundo aspecto el que puede resultar más apremiante y más necesitado de un buen análisis económico por las dificultades conceptuales que contiene. En otros términos, es la competencia la que desarticula el

arreglo institucional donde un monopolio compite sólo con grupos de presión y reguladores sobre una estructura tarifaria heredada del pasado intervencionista. El informe de NERA responde a solucionar el primer tipo de problemas (precios eficientes) pero, aún reconociéndolo, deja sin tratar el tema de cómo afecta la estructura de precios del sector la dirección en que se encamina la organización del mercado de telecomunicaciones.

3.- No existen razones para que en el servicio telefónico se sesguen los precios por razones distributivas cuando ello no ocurre en otros servicios con mayor impacto distributivo.

Un examen rápido de la estructura tarifaria de las telecomunicaciones muestra que, como se indicó recién, todavía predomina una estructura con fuerte sesgo hacia objetivos distributivos o políticos. Un subsidio, en términos económicos, ocurre cuando un precio se sitúa por debajo del costo marginal o de oportunidad de proveer el servicio. En el caso en que se deben financiar costos fijos, una estructura de precios puede apartarse de criterios estrictos de eficiencia si los márgenes entre el precio y el costo marginal se modifican en función de objetivos distributivos o políticos. Aún admitiendo que los costos marginales calculados por NERA pueden estar sujetos a errores de estimación, no puede discutirse que el informe muestra de todas formas resultados muy robustos, en el sentido de que el segmento urbano o local está siendo fuertemente subsidiado por otros segmentos. No existen dudas de que, aún dentro del margen de error de las estimaciones de NERA, el abono residencial y el valor de la llamada local o urbana se encuentran por debajo de los respectivos costos marginales, lo cual es claramente ineficiente.

En un extremo se halla el valor del abono mensual residencial, que en la actualidad se ubica (sin considerar los pulsos libres) en un 30% (93 pesos contra 307 pesos) del valor del costo marginal estimado por NERA. En otras palabras, se necesita que el error de estimación del costo marginal del abono del informe sea de más del 230% para poner en duda que existe una distorsión. En el otro extremo se halla el costo marginal de las llamadas interurbanas, con márgenes por encima de los costos marginales que pueden llegar a superar el 1000% (aún después del reciente reajuste). De nuevo, por más que se cuestionen los costos marginales estimados por NERA como imprecisos, este error se convierte en uno de segundo orden de magnitud frente a tales discrepancias entre precios y costos.

La introducción de criterios distributivos en la tarificación es discutible como instrumento para redistribuir ingresos, cuando existen otros instrumentos más idóneos que implican menores costos de eficiencia. Cuando los precios eficientes intentan ser alterados para atenuar su posible impacto distributivo ellos deben, de todos modos, ser modificados con algún criterio económico. Sin embargo, ni aún introduciendo criterios distributivos en una tarificación del tipo de precios eficientes (o de Ramsey) puede justificarse, en general, una estructura donde resulten valores negativos de los márgenes precio-costo marginal como los observados en el caso argentino.²⁴ En

²⁴ *Los precios que incorporan objetivos distributivos a una estructura tarifaria, sea ésta uniforme, en dos-partes o en varias partes, se denominan precios de Ramsey-Feldstein, véase Navajas y Porto (1990). El problema con los precios de Ramsey es que implican márgenes elevados en bienes o segmentos de mercado con baja elasticidad y que esos son normalmente consumidos por grupos de menores ingresos. En respuesta, la tarificación que, según la literatura, incorpora aspectos distributivos, permite reducir el impacto negativo anterior, pero nunca, en general, al extremo de llegar a justificar márgenes negativos.*

otras palabras, la actual estructura tarifaria en telecomunicaciones no se justifica ni aún aceptando la posición más favorable a la introducción de criterios distributivos en la tarificación.

Pero se puede ir más allá y preguntarse cuál es la razón para sostener estructuras tarifarias telefónicas con fuerte sesgo distributivo cuando otros servicios públicos con mayor impacto distributivo tienen en la actualidad una estructura tarifaria que no contempla tales desbalances. Mediciones sobre la “característica distributiva” de los servicios telefónicos muestran que ésta es significativamente inferior a las correspondientes características de los servicios de energía eléctrica y de gas natural.²⁵ Es decir, estos servicios tienen un componente distributivo o social mucho más elevado que los teléfonos y, sin embargo, sus precios no sufren actualmente las distorsiones que se observan en el sector de telecomunicaciones.

En el caso del gas natural, los márgenes porcentuales entre la tarifa residencial y el costo de gas en boca de pozo son sustancialmente más altos que en el segmento industrial, donde existen presiones competitivas determinadas por el posible uso de combustibles alternativos. La política regulatoria en este caso ha “validado” la presión competitiva favoreciendo que la tarificación se adapte a esas condiciones, aún a costa de elevar relativamente el margen en el segmento residencial. Como resultado, los márgenes para los consumidores industriales han tendido a aproximarse a los observados en EEUU y Gran Bretaña, mientras que los márgenes para el segmento residencial pasaron a ser significativamente más elevados.²⁶ La reciente reducción tarifaria acordada entre el ENARGAS y las distribuidoras, originada en la rebaja de aportes patronales, sigue esta misma línea de política regulatoria, ya que se ha permitido que dicha rebaja sea trasladada exclusivamente al segmento industrial, implicando “de facto” un rebalanceo tarifario.

4.- Reglas de tarificación: eficiencia, financiamiento de costos fijos o comunes y sostenibilidad.

En un contexto estático, una estructura adecuada de precios tiene la ventaja de minimizar la pérdida de bienestar por los desvíos necesarios entre precios y costos marginales para cubrir

²⁵ Véase Navajas y Porto (1990, Cuadro 5). La característica distributiva es un concepto de la literatura de tributación indirecta óptima y se define como un promedio ponderado de la participación de los consumidores de distintos niveles de ingreso en el consumo total del bien o servicio, donde los ponderadores dependen de las valoraciones que se hagan sobre los distintos grupos de ingreso. Cuanto mayor sea la participación de las familias de bajos ingresos en el consumo de un servicio, mayor es su característica distributiva.

²⁶ Véase Navajas (1995, Cuadro 1). La comparación internacional se realiza midiendo el margen porcentual entre el precio final que pagan, respectivamente el consumo residencial, comercial e industrial, y el gas en boca de pozo, lo que constituye un margen bruto de costos de transporte y distribución. Cuando se compara el caso argentino con el británico (un año después de la privatización efectuada en 1986) y con el estadounidense, se observa que mientras los márgenes porcentuales para la industria se hallan relativamente alineados (son, respectivamente, 89%, 78% y 61% para cada caso), los residenciales muestran valores mucho más altos en el caso argentino (entre 342% y 421%, comparado con 144% para el caso británico y 215% para el caso estadounidense). Estas diferencias difícilmente puedan explicarse por diferencias en el costo de transporte y distribución. Pero, el punto central es que se trata de una estructura tarifaria donde los consumidores residenciales soportan los mayores márgenes, siendo la situación previa a la privatización precisamente la opuesta según puede observarse en el gráfico 4 del trabajo citado. Esto pone de manifiesto la magnitud del rebalanceo de tarifas que se realizó en el caso del gas natural.

costos fijos cuando existen economías de escala y/o de alcance.²⁷ En un contexto dinámico, debe tenerse en cuenta el efecto que esta estructura de precios tiene sobre el surgimiento de competencia en cualquiera de los segmentos del mercado. A su vez, distintas estructuras de precios son más o menos sostenibles cuando se producen desarrollos tecnológicos que modifican las posibilidades de sustitución de los consumidores en relación a las iniciales, generando a su vez consecuencias distributivas no despreciables. En relación a estos temas pueden realizarse las siguientes apreciaciones:

a. Suponiendo que el problema en cuestión es elegir una estructura de precios para una empresa con varios productos (o servicios), con condiciones tecnológicas de monopolio natural, el “primer mejor” es colocar precio igual al costo marginal para cada bien, cubriendo el costo fijo con una transferencia (subsidio) de parte del Estado.

b. Si no es posible realizar transferencias (por carencia de fondos o por restricciones políticas), ni establecer tarifas en dos partes, el costo fijo debe ser cubierto vía precios uniformes, razón por la cual éstos deben ser superiores (en general) a los respectivos costos marginales, de forma tal que el ingreso total sea igual al costo total, y minimizando la pérdida de bienestar respecto del óptimo. Ello implica que los apartamientos - o “mark-ups” - deben ser mayores cuánto menos sensible al precio (es decir, más inelástica) sea la demanda del servicio en cuestión, de forma tal que se minimicen las diferencias entre las cantidades resultantes y las correspondientes al “primer mejor”. Con esta regla (“Precios de Ramsey”) se obtiene el denominado “segundo mejor”. Si se consideran las “elasticidades cruzadas”, la regla indica que las diferencias de mark-ups de servicios sustitutos deben ser mayores y las de servicios complementarios menores. En el problema bajo análisis los efectos cruzados potenciales son: sustitución intertemporal (pico y fuera de pico) y complementariedad entre el abono mensual y el número de llamadas.

c. En la medida en que se trate de un monopolio natural en todos los servicios prestados (vgr., con importantes economías de escala y/o de alcance), esta estructura de precios es sostenible (en el tiempo) y constituye la mejor solución desde el punto de vista estático y también dinámico. Por otro lado, si se controla que los ingresos de la empresa sólo alcancen para cubrir los costos (incluyendo una tasa de retorno razonable), y estos costos no pueden ser artificialmente inflados y convalidados, es legítimo que se delegue la elección de la estructura de precios a la empresa misma, ya que ésta escogerá de hecho -en su propio beneficio- los precios de Ramsey.

d. Sin embargo, si alguno de estos productos no contribuyese a los costos fijos (sin que además existiesen importantes economías de alcance), un precio eventualmente mayor que el costo marginal (y por ende que el costo medio), tal como corresponde por ejemplo a una estructura de precios “eficiente” en el sentido de Ramsey, induce la entrada (competencia) de otras empresas, razón por la cual esa estructura de precios es insostenible. En otras palabras, la elasticidad-precio de la demanda (residual) que enfrenta la empresa regulada aumenta considerablemente en aquellos productos que pasan a estar expuestos a la competencia (el aumento es igual a la

²⁷ *Existen economías de escala cuando el costo medio de un servicio disminuye al aumentar la cantidad provista del mismo, mientras que las economías de alcance ocurren cuando el costo de provisión de un servicio disminuye cuando aumenta la provisión de otro por la misma empresa.*

elasticidad-precio de la oferta conjunta de las otras empresas); en consecuencia, el precio (regulado) de ese bien debe ser menor (igual al costo marginal si la competencia es perfecta, o si dicho segmento es "perfectamente desafiante"). Por ello, el precio de los otros productos o servicios debe aumentar para poder cubrir los costos fijos. Por las razones expuestas en el punto b este diferencial debería acotarse en el caso del abono y las llamadas urbanas y potenciarse en el caso de los precios de pico y valle.

5.- Observaciones sobre el criterio de eficiencia estática aplicado al caso argentino.

Con el objeto de aplicar esta discusión al rebalanceo de las tarifas telefónicas en la Argentina debe notarse que la restructuración por variación de elasticidades de demanda supone implícitamente que, previamente al cambio, la estructura tarifaria era óptima (en términos de Segundo Mejor), tanto porque (i) el ingreso total es igual al costo total, como porque (ii) los mark-ups para cada servicio eran los correctos. Dado que ninguno de estos supuestos se ha cumplido en la Argentina durante los últimos años (desde la privatización y hasta la legalización del call-back), el supuesto implícito no se ve respetado. En consecuencia,

i. Si los ingresos totales superan los costos y ningún precio individual puede ser reducido por una medida administrativa del Regulador, el aumento en la elasticidad-precio de la demanda (residual) de cualquiera de los servicios genera una reducción en el precio (voluntaria, por parte de la empresa regulada) que significa una mejora de bienestar mayor que la resultante en caso de ajustar en forma simultánea el precio de los otros servicios hacia arriba (en cuyo caso se mantendría la pérdida de bienestar consistente en la provisión subóptima del servicio telefónico en su conjunto).

ii. Si los mark-ups iniciales son incorrectos, el cambio en la elasticidad de la demanda de un servicio puede llevar a que se cumpla la proporcionalidad entre aquéllos y las inversas de sus elasticidades. Sin embargo, dado que la situación tarifaria histórica en la Argentina ha sido una donde las tarifas de larga distancia han tenido un nivel excesivamente alto, el aumento en la elasticidad de demanda (residual) de ese servicio -no sólo el aumento experimentado al presente sino también el que se produce paulatinamente al aumentar la elasticidad-precio de la oferta competitiva con el tiempo- hace que el precio inicial sea cada vez más ineficiente en términos de Ramsey.

iii. Las tarifas de media distancia (llamadas interurbanas nacionales con claves 1-8) tienen un nivel tan elevado que posiblemente estén cercanas al nivel de monopolio libre (vgr., una tarifa mayor generaría una reducción mayor en el ingreso total que en el costo total) de forma tal que en ningún caso sería razonable (ni deseable por parte de las telefónicas) aumentarlas.

6.- El argumento de desbalanceo para favorecer la eficiencia dinámica no es razonable en el contexto argentino.

En virtud de las consideraciones hechas en los puntos anteriores, la pregunta o duda sobre la deseabilidad de un RBT se responde sola. Más bien, la cuestión más sutil e importante para la

política pública es si se desea acompañar el RBT en forma ordenada corrigiendo ineficiencias allí donde son más obvias o dejar que con el simple correr del tiempo el mercado “haga sólo” el RBT. Existen razones poderosas que aconsejan la realización ordenada de un RBT, tanto para la eficiencia estática como para la dinámica.

Es cierto, por un lado, que el “desbalanceo” tarifario puede dar lugar a fuertes incentivos para la entrada de nuevos competidores en segmentos en donde los precios son excesivamente superiores a los costos marginales. La experiencia internacional de varios países y de la Argentina señala desbalanceos, al inicio del período de privatización, con elevados márgenes en los segmentos de llamadas internacionales y domésticas de larga distancia, con muy bajos (en algunos casos, negativos) márgenes en el segmento de llamadas locales y en el acceso al servicio. Dado que, al comienzo de esas experiencias, existían pocas posibilidades de un desarrollo tecnológico competitivo alternativo en el segmento local, el desbalanceo tenía como resultado un fuerte estímulo a la entrada en el segmento internacional, que en el caso argentino se manifiesta con el desarrollo del call-back.

Una posición favorable al desbalanceo es que el mismo permite generar competencia mañana al costo de una estructura de precios ineficiente o distorsionada en el presente. Según esta visión, el desbalanceo provee un efecto de “entry assistance” que genera rivalidad y beneficios sociales dinámicos. Este argumento de trade-off entre menor bienestar estático a costa de mayor bienestar dinámico es reminiscente del argumento de la eficiencia del patentamiento de las innovaciones. Como contrapartida, siempre según esta posición, si se permitiera el balanceo tarifario las empresas podrían acomodar sus precios de modo de eliminar la entrada; es decir el RBT tiene efectos anti-competitivos.

Existen al menos tres argumentos que califican esta visión y que demuestran que, en el caso argentino, esta estrategia de “desbalanceo” para promover competencia futura no es razonable.

En primer lugar, los costos estáticos (pérdida de eficiencia) del desbalanceo no son solamente una cuestión cualitativa sino también de magnitud; en otros términos, la distorsión de precios es excesiva. Los cálculos provistos por NERA, independientemente de su exactitud -aspecto que se critica más adelante-, muestran que no hay dudas de que los costos de bienestar son muy elevados en el caso argentino porque las distorsiones de precios son también muy elevadas. Al mismo tiempo, estos costos no son independientes de la tasa de descuento de la economía porque son costos que se pagan hoy contra una eventual ganancia futura. En el caso argentino este punto es particularmente relevante porque la tasa de descuento resulta bastante superior a la que rige en otros países, como consecuencia del “riesgo país”; ello reduce las ganancias futuras (debidas a la mayor competencia en los segmentos de larga distancia e internacional) y da mayor justificación para el rebalanceo de tarifas.

En segundo lugar, la entrada que supuestamente va a favorecer la estructura de precios desbalanceada puede ser- en el caso de que sea motivada por precios desbalanceados- excesiva en algún segmento (llamadas internacionales y domésticas de larga distancia) y demasiado baja en otros segmentos. Este fenómeno parece reforzarse por las diferentes estructuras de inversiones y

costos no recuperables (hundidos) que se observan en ellos. Así, dado que la competencia en larga distancia (call back) no tiene que afrontar costos hundidos importantes, mientras que en la corta distancia (TVcable) sí, no resulta necesario “asistir” la entrada en la larga distancia; en cambio, posiblemente sí se necesite “alentarla” en el segmento local.²⁸

En tercer lugar, se puede cuestionar el argumento mismo de que el desbalanceo incentiva la motivación de la entrada a través de márgenes excesivos. Esta motivación depende de los costos de las tecnologías rivales y, en última instancia, del desarrollo tecnológico del sector. En sectores donde este desarrollo es muy lento los márgenes elevados del desbalanceo generan incentivos que de otro modo no aparecen. Pero este no es el caso del sector de telecomunicaciones: las perspectivas de los últimos años muestran desarrollos tecnológicos muy dinámicos que incentivan la entrada sin necesidad de que el desbalanceo deba proveer el estímulo. Nótese que los avances más importantes parecen estar produciéndose en desarrollos de mercado y tecnológicos en modos de prestación alternativa en el segmento local (por ej. TVcable), donde justamente el argumento de desbalanceo juega en sentido opuesto.

7.- El rebalanceo tarifario debe adaptarse a las formas en que se desarrolla o se desarrollará la competencia tanto o más que a un criterio de eficiencia estática.

Dado que en el caso argentino:

- (a) existe alguna forma de competencia localizada en determinados segmentos con márgenes elevados y está creciendo a ritmo acelerado,
- (b) una liberalización relativamente extensa y profunda del mercado de telecomunicaciones va a tener lugar a lo sumo en cinco años, y
- (c) varias de las propuestas de RBT contemplan un ajuste paulatino para facilitar el impacto distributivo sobre determinados segmentos, resulta claramente aconsejable que en el ejercicio de RBT se vayan contemplando los desarrollos competitivos del sector.

En este contexto, tiene poco sentido rebalancear hacia una estructura estática de precios de Ramsey en un momento determinado y menos en un período de varios años. Esos precios van a resultar no sostenibles al poco tiempo de su introducción (debido al desarrollo dinámico de la opción de call-back).

En situaciones donde existen desarrollos competitivos en el sector de telecomunicaciones, la relevancia de los precios de Ramsey como una “meta” o criterio para el RBT debe ser puesta en tela de juicio. A pesar de que existen conocidos teoremas que relacionan la estructura de precios

²⁸ *Un contraargumento de la desincentivación a la futura entrada del TVcable es que las decisiones de los potenciales entrantes no tienen necesariamente que tener en cuenta los precios presentes sino los que regirán cuando se desregule el mercado. De todas maneras, aún en este caso el RBT fomentaría la entrada en el segmento local porque reduciría la incertidumbre sobre el nivel de tarifas que regirá en el futuro.*

de Ramsey con el comportamiento factible (es decir sostenible) de empresas en mercados desafiables (contestable markets),²⁹ los mercados de telecomunicaciones, en conjunto, no parecen tener características de mercados desafiables y la forma en que la competencia se desarrolla parece bastante alejada de la supuesta en esos resultados. En particular, la competencia se desarrolla en formas muy asimétricas o desparejas: partes del mercado se exponen a una competencia sustancial o violenta y a una velocidad más pronunciada que otras. Por ejemplo, la competencia en el mercado internacional avanza más rápidamente que en las redes locales y a su vez, algunas áreas del país tendrán acceso a proveedores de redes alternativas más rápidamente que otras (dependiendo, por ejemplo, del grado de penetración de TVcable y de economías de aglomeración).

El resultado de este desarrollo desparejo es que tenderán a producirse diferencias notorias entre las elasticidades-precio de la demanda del “mercado” y de “la empresa”, y esas diferencias serán variables entre tipos de servicio y regiones del país, dependiendo de su exposición a la competencia. Es la elasticidad de demanda a nivel de la empresa y en la región correspondiente, no del mercado, la que resulta relevante para las decisiones de maximización de beneficios de las empresas establecidas y para la determinación de la estructura de precios de Ramsey. En estas circunstancias, intentos de “implementar” una estructura irrestricta de precios de Ramsey (basada en supuestas estimaciones de la elasticidad de demanda para el mercado) sobre una empresa establecida regulada será una estrategia errónea y frustrante en cuanto al equilibrio del mercado de telecomunicaciones, con segmentos sujetos a fuertes presiones competitivas.

La exclusividad otorgada a las telefónicas en el servicio básico de telecomunicaciones expira en el año 2000 (suponiendo que éstas obtienen la extensión a partir de 1997), momento a partir del cual sólo se regularán segmentos que se estime no tengan competencia efectiva. El avance tecnológico y el crecimiento de la red de Televisión por Cable en la Argentina permiten prever la existencia de competencia en corta (urbana) y larga distancia; la situación en media distancia es menos clara, pero en todo caso el Pliego y otros documentos no limitan al Regulador más allá de la no-expropiación. La regulación óptima a partir de ese entonces será supervisar la necesidad de regulación de media distancia, y, fundamentalmente, controlar el acceso a la red (cargos por interconexión, calidad, costos de cambio -"switching costs"-, etc.) de forma tal que no exista discriminación entre distintos operadores. Estos aspectos requerirán estudios específicos ya que la posibilidad de lograr una competencia efectiva en las telecomunicaciones depende de la eficiencia regulatoria en estos campos.

Sin embargo, si con posterioridad al período de exclusividad se continuase regulando el mercado de llamadas urbanas, el nivel y estructura de la tarifa por ese servicio que se fije en ese momento tendrá efectos sobre el grado de entrada a dicho mercado por parte de otros operadores: si la tarifa regulada es muy baja, entonces la nueva entrada será nula o insignificante, la presión competitiva

²⁹ Véase Baumol et.al. (1982, cap.8, proposición 8E1) y Sharkey (1982, cap.5, proposición 5.5). Las condiciones se refieren a características de la función de costos y de las funciones de demanda, así como a otras propiedades del conjunto o área del mercado donde la entrada es factible (en el sentido que el entrante realiza beneficios no negativos). Faulhaber (1975) fué el primero en exponer un ejemplo donde esas condiciones no se cumplían y la resultante estructura de Ramsey era no sostenible. Por otra parte, un mercado se define desafiante si no existen barreras a la entrada y a la salida del mercado. Los resultados de sostenibilidad aludidos se desarrollan bajo este supuesto.

será menor, y las tarifas en el largo plazo serán mayores o la cobertura y calidad del servicio se deteriorarán; por otro lado, si la tarifa es muy alta (incluyendo el caso en que es igual para zonas urbanas y rurales, con un subsidio cruzado de las primeras a las segundas), la entrada será excesiva (vgr., se duplicarán más allá de lo óptimo costos fijos en las zonas urbanas), con el beneficio de una mayor presión competitiva y una menor tarifa en el largo plazo. Desde este punto de vista (de largo plazo), resulta conveniente para las telefónicas mantener el "subsidio cruzado" entre media y corta distancia (más aún si las decisiones de entrada hoy se toman estimando el precio post-exclusividad en función del precio presente). En cambio, para la sociedad es preferible avanzar en un RBT sin subsidios cruzados.

8.- El rebalanceo irrestricto que mantiene el ingreso medio constante es ineficiente en el corto plazo y puede impedir el desarrollo de la competencia.

La posición opuesta a la visión anterior es la de permitir un RBT irrestricto decidido entera y exclusivamente por las empresas, en donde la política regulatoria se "repliega" a una política de price-cap "pura" dejando a las empresas decidir libremente la estructura de precios. Esta política tiene básicamente tres debilidades para poder ser justificada. En primer lugar, la focalización a ingreso medio constante olvida completamente el lado de los costos y por lo tanto se divorcia completamente del objetivo de eficiencia. En segundo lugar, mientras que la libre discriminación de precios es por lo general ambigua desde el punto de vista del bienestar, si va acompañada de un aumento de la cantidad ofrecida por el monopolista, pero bajo una regla de price-cap del tipo ingreso medio constante aumenta la posibilidad de que termine siendo, en términos netos, perjudicial para los consumidores.³⁰ En tercer lugar, existe la presunción, analíticamente fundamentada, de que la libre determinación del rebalanceo puede tener efectos anti-competitivos importantes.³¹

Cada uno de estos puntos tiene un status distinto. El primer punto no tiene objeciones desde el punto de vista teórico. El hecho que el marco regulatorio valide el criterio de precio medio constante no es en sí un contraargumento sino que, por el contrario, muestra que ciertas simplificaciones regulatorias no están, como a veces se cree, exentas de costos económicos de primer orden de magnitud. El segundo punto es algo más teórico y puede en algunos casos llevar a ambigüedades, como en el caso de la discriminación del monopolista. Por último, el tercer punto puede tener valor analítico y sin embargo ser de menor importancia empírica en función de la configuración del sector en la Argentina. Veamos este último punto.

Dejando libre la determinación de precios, es de esperar que el mecanismo de detener y eliminar la competencia se use intensamente, no sólo interinamente sino también en preparación a la finalización del período de exclusividad. Los potenciales competidores se autolimitarán por temor a una política de precios predatorios, en especial si el control de precios (price-cap) es tal que las empresas establecidas pueden financiar una guerra de precios en mercados competitivos con beneficios obtenidos en mercados más cautivos o débilmente competitivos. Por ejemplo, si las empresas establecidas obtienen beneficios importantes en el segmento interurbano, si la

³⁰ Véase, por ejemplo, *Armstrong y Vickers (1991)*.

³¹ Véase *Armstrong et al (1994)* y *Armstrong y Vickers (1993)*.

competencia tarda en hacerse sentir en ese segmento aún después de la desregulación, las firmas pueden verse fortalecidas para acometer guerras de precios para sacar del mercado a potenciales competidores en el segmento urbano. En suma, la credibilidad de la amenaza de la estrategia predatoria (anticompetitiva) por parte de las firmas establecidas depende entonces del control regulatorio, su evolución, así como también del patrón de liberalización al final del período de exclusividad.

Como contraargumento a esta posición, puede señalarse que lo que está en discusión en la actualidad es un RBT que, aún siendo relativamente liberado a las empresas, no necesariamente conduzca a comportamientos anticompetitivos preventivos de la competencia. Las estrategias de precios predatorios no parecen ser todavía un tema relevante en la Argentina, dado que estamos en plena vigencia del período de exclusividad y con presiones competitivas localizadas en segmentos específicos en donde los precios de las firmas establecidas tienen mucho para bajar antes de poder ser considerados como precios predatorios, y seguramente, dada la naturaleza altamente competitiva de los segmentos donde se está produciendo la entrada (call back), las empresas no tendrán incentivos para acometer con precios predatorios.³² Por su parte, el ajuste de precios en el segmento local, para corregir las distorsiones actuales, va en una dirección que deja poco lugar para una práctica anticompetitiva, sino todo lo contrario.

9.- La adaptación de la estructura de precios a condiciones competitivas no implica que las empresas deban ser compensadas por desarrollos competitivos.

El punto obvio e inmediato al examinado previamente se refiere a la cuestión de si las empresas debieran poder recuperar pérdidas (en ingresos o beneficios), debidas a la competencia en el segmento de llamadas internacionales y domésticas de larga distancia, elevando las tarifas en otros segmentos como el local y de corta o media distancia. En última instancia, este tema se traduce en una posición sobre el grado de aceptabilidad de un patrón de precios expuesto a la competencia: los márgenes son bajos donde la competencia es fuerte y elevados donde es débil. El problema tiene dimensiones de corto y de largo plazo que conviene distinguir.

Desde la perspectiva de largo plazo, y en la medida en que el sector de telecomunicaciones se halle expuesto a presiones competitivas en prácticamente todas las áreas o segmentos del mercado, los consumidores podrán depender de la competencia para evitar abusos competitivos. En particular, la posibilidad de competencia en la red local hará difícil que las empresas establecidas, luego de la liberalización del mercado, puedan elevar márgenes de modo irrestricto.

Desde una perspectiva de corto plazo esas fuerzas competitivas todavía no se materializan y debe entonces opinarse sobre la adecuabilidad de traslados de márgenes en respuesta a presiones competitivas. La respuesta, en última instancia, depende de la consideración sobre el mantenimiento o no de los beneficios de la empresa y de la naturaleza de la regulación por price-

³² Sin embargo, la experiencia chilena muestra que pueden existir guerras de precios en ese segmento, con características de ciclos de precios pronunciados y no sostenibilidad de la estructura de mercado. En muchos casos la liberalización puede llevar a expectativas que favorecen excesiva entrada inicial y consiguientes desequilibrios en la oferta.

cap. A pesar de que las empresas obtuvieron un compromiso de exclusividad en la prestación del servicio, si no se les otorgó ninguna garantía explícita sobre la competencia proveniente del call-back, es razonable esperar -dada la evidencia disponible sobre cómo se estaban desarrollando los mercados de telecomunicaciones en otras partes del mundo- que los operadores deberían haber anticipado esos eventos. En la medida en que la tasa a la que crecerían esos servicios competitivos no pudo ser anticipada, las pérdidas resultantes caen en el ámbito del riesgo comercial. En estas circunstancias, sería inapropiado justificar un rebalanceo compensatorio levantando los precios en otros segmentos debido a presiones competitivas en uno de los mercados.

Esta posición no implica que el actual RBT planteado en la Argentina no deba realizarse. Como se planteó anteriormente, el RBT se justifica tanto para corregir distorsiones severas de precios como para adaptar la estructura de precios a condiciones competitivas no contempladas al momento de la privatización. Más allá de que corresponda o no compensar a las empresas reguladas por la aparición del call back, resulta claro que la dirección del cambio en la estructura de precios implica un ajuste importante en el segmento de llamadas locales.³³ Aquí los dos criterios -eficiencia estática y sostenibilidad frente a liberalización- apuntan en la misma dirección y están relacionados uno con el otro: precios de llamadas urbanas que son demasiado bajos (en relación a los costos marginales) no sólo llevan a ineficiencias en el uso del servicio sino que también pueden ser inadecuados para el desarrollo de la competencia en ese segmento, dependiendo de cómo forman sus expectativas los potenciales entrantes y del desarrollo tecnológico del sector.

10.- Las restricciones sobre las que se acota el RBT deben simplificarse y basarse en una visión menos estática.

El criterio seguido por el informe NERA para evaluar el RBT se basa en el concepto de precios de Ramsey el cual restringe el rebalanceo a una determinada restricción de beneficios o utilidades. Si bien NERA no es claro al respecto, se presume que dicho beneficio es el observado al momento de realizar el ejercicio de RBT. El criterio de beneficio constante es superior, en términos de eficiencia, a un criterio de ingresos medios o totales constantes. Este último no tiene justificativo en materia de eficiencia económica, si bien su uso puede deberse a decisiones pasadas en materia de regulación.

Si bien la restricción de beneficios es el criterio adecuado para evaluar un ejercicio de rebalanceo, se plantean dos cuestiones adicionales relativas a: (i) el número y compatibilización de restricciones adicionales, y (ii) la dimensión temporal de la restricción de beneficios.

³³ Las tarifas urbanas o locales en la Argentina son inferiores a las vigentes en países que, si bien reflejan mejor los costos de los distintos servicios, contienen de todos modos un importante subsidio cruzado desde el servicio de larga distancia, explicado por la literatura en base a consideraciones de orden político. Véase, por ejemplo, los artículos de MacAvoy y otros, en el número especial del *Yale Journal on Regulation*.

(i).- La regulación telefónica en la Argentina se basa en una regla de price-cap de tipo IPC - X , que se aplica separadamente a los segmentos internacional y doméstico, más un conjunto de restricciones adicionales entre las que se destacan

- Restricción de la Factura Promedio Residencial: entendida como la constancia, en términos reales, de la factura promedio (excepto en el caso en que el aumento responda a la meta de alineamiento entre el abono residencial y el comercial).
- Restricción de Ingresos: Los ingresos de las empresas no pueden aumentar a causa del RBT.

El marco regulatorio en la Argentina es lo suficientemente difuso respecto del RBT, como para no indicar claramente qué objetivos y restricciones deben satisfacerse, al momento de cuantificar el rebalanceo. El esquema opera por la negativa, es decir, a través de un conjunto de restricciones que se han adicionado sin examinar si son totalmente compatibles entre sí. En otras palabras, el marco regulatorio sobre el que debe basarse el RBT en la Argentina no obliga necesariamente a que deban calcularse precios de Ramsey. Cualquier conjunto de precios que sortee las restricciones impuestas puede ser aceptable. Esto es preocupante porque puede dar lugar a confusiones e interpretaciones distintas.

Por su parte, NERA adopta precios de Ramsey como el patrón de referencia relevante, lo que indica la predominancia de objetivos de eficiencia en la determinación del RBT. El informe parte de un caso de RBT “sin restricciones” en el sentido de derivar precios de Ramsey que sólo respetan la restricción de beneficios, para luego pasar a considerar las restricciones adicionales. Sin embargo, el informe NERA es confuso sobre la forma en la que opera la restricción de ingresos en sus propios cálculos, ya que no se reportan precios, cantidades e ingresos, totales o por segmento del mercado.

Más problemático aún, la restricción de ingresos no opera solamente en un sentido agregado, sino también individualmente para los segmentos internacional y doméstico, tal como lo hace el price-cap. En este caso, es muy difícil de entender la razón por la cual estas restricciones deban aplicarse. Cualquier rebalanceo relativamente importante, y el necesario en la Argentina es muy pronunciado, va a colisionar con estas restricciones que no cumplen ningún papel en materia de eficiencia económica, sino que parecen ser un aditamento producto de temores de que el RBT sea demasiado beneficioso para las empresas, pero a costa de hacer impracticable una tarificación eficiente.

Por lo tanto, si el RBT va a basarse en el mantenimiento de una restricción de beneficios de las empresas, las restricciones -tanto totales como individuales- sobre los ingresos de las empresas deberían ser levantadas. Esto no quiere decir que lo que se quiera regular son los beneficios de las empresas sino que, en el ejercicio de RBT, lo que se mantiene constante es el beneficio sujeto a la restricciones de price-cap y a la restricción de la factura residencial promedio.

Aún cuando se acepta que la restricción de beneficios es la que debe primar sobre la restricción de ingresos, queda otro problema relacionado con el inconveniente de adoptar un criterio demasiado estático en virtud de los cambios en las funciones de costos y de demanda que están teniendo

lugar. El punto se relaciona con lo anotado en la crítica al uso de precios de Ramsey como criterio apropiado para el RBT.

El criterio más apropiado para restringir el RBT es el de satisfacer que el valor presente de la empresa se mantenga constante, tal que tenga en cuenta posibles repercusiones dinámicas del rebalanceo. Este valor presente es la actualización del flujo de beneficios de las empresas que se espera en el futuro. El problema que tiene un criterio de beneficios demasiado estático es que no contempla el hecho que el RBT va a cambiar el perfil del cash-flow de la empresa dependiendo de la velocidad con que los costos y las demandas responden a las modificaciones en las condiciones del mercado telefónico.

11.- El RBT debe contemplar las asimetrías de información existentes

En lo que respecta a los valores numéricos de costos, precios y tráfico utilizados en un contexto regulatorio, con el fin de construir estimaciones de costos marginales y de demanda, no debe olvidarse que los mismos suelen ser suministrados por las empresas reguladas, inclusive pudiendo ocurrir que el Regulador no esté en condiciones de verificar la corrección de los mismos. Este problema típico de asimetría informativa entre el Regulador y la empresa regulada, ampliamente reconocido y estudiado en la literatura especializada más moderna, no requiere suponer la práctica de algún engaño alevoso (como sería la provisión de datos falsos sobre tráfico o costos totales), sino que puede tomar lugar cuando la empresa tiene la posibilidad de seleccionar la muestra de datos que es más conveniente para sus intereses (vgr., si tuviera distintas mediciones de tráfico y sólo reportara la mejor para sus intereses, o si decidiera el período en el cual realizar la medición en función de su conocimiento sobre cambios estacionales en las elasticidades -período de fiestas, por ejemplo- de forma tal que se subestimen las elasticidades de demanda en aquellos servicios cuyos precios bajarán y se produzcan sobreestimaciones en los servicios cuyos precios subirán, maximizando la estimación de la pérdida de ingresos por reducción de tarifas y minimizando la ganancia estimada de ingresos por aumento de tarifas respecto de lo que realmente ocurrirá si la modificación es realizada) o cuando el costo marginal del servicio urbano haya sido magnificado contablemente (vgr., atribuyéndole costos, insumos y tareas que corresponden al servicio de larga distancia, de forma tal que la tarifa urbana óptima calculada en base a Ramsey sea mayor y que la tarifa de larga distancia -donde la elasticidad-precio es más alta, sea menor).

Como resultado de los problemas de asimetría informativa entre el Regulador y las telefónicas, y en base a la naturaleza de los datos utilizados para estimar funciones de costos y de demanda, resulta una práctica mínima de prudencia regulatoria "desinflar" en alguna medida las prescripciones de recomposición tarifaria que de los mismos surgen.

IV.EVALUACIÓN DEL INFORME NERA

1. El mayor problema del informe NERA está en la inconsistencia de los valores que supuestamente conforman la estructura de precios óptima consignados en la Tabla 7.1, que contiene la primera alternativa de rebalanceo (sin restricciones institucionales ni externalidades). Allí se observa que: (i) el precio del abono mensual residencial es menor que el costo marginal (a pesar de que no se consideran externalidades ni elasticidades cruzadas que podrían justificarlo), y (ii) los mark-ups relativos no guardan relación con las elasticidades de demanda reportadas en la Tabla 4.6, pág. 44, como corresponde con una estructura de precios Ramsey, a pesar que se señala en la pág. 83 que son esos los valores utilizados en el modelo. La explicación posiblemente se encuentre en que, al pasar, y contradiciendo lo anunciado en pág. 83, se señala que los resultados se basan en una especificación de la demanda log-lineal, con la cual la elasticidad precio varía al cambiar el precio, lo que haría que las elasticidades que corresponden a la estructura de precios sugerida por NERA en la Tabla 7.1 fuesen distintas a las reportadas en la Tabla 4.6. Este último error no es advertido en la revisión del informe NERA que realizan algunos analistas críticos del informe NERA, siendo imposible con los datos disponibles computar cuál es el valor que correspondería a esa eventual estructura y nivel de precios.

2. El Informe NERA tiene como objetivo estimar la estructura de precios que conforma con el modelo de Ramsey, donde los mark-ups relativos están relacionados en forma inversa con la elasticidad-precio de la demanda. Siempre hace referencia a elasticidades-precio de mercado, pero no residuales, y desde un punto de vista estático en vez de dinámico (vgr., la elasticidad-precio de la demanda residual de las telefónicas en el servicio de larga distancia está aumentando porque se van perfeccionando las ofertas alternativas de call-back). En las conclusiones entonces se hacen comentarios sobre la "sostenibilidad" de la estructura propuesta, obteniendo respuestas negativas pero sin embargo manteniendo las mismas prescripciones. Esto es incorrecto, y no es observado por otros analistas del informe NERA.

3. Se realiza el ejercicio suponiendo que el rebalanceo deja inalterado el nivel de beneficios totales de las telefónicas, en principio como la alternativa resultante al desechar la relevancia del 16% de rentabilidad estipulada en el Pliego (para los primeros 2 años) y luego renunciado por las telefónicas, lo que significaría un beneficio variable. Desde una perspectiva dinámica, esta práctica es incorrecta, por cuanto lo que de hecho ocurre es que el continuo aumento de la elasticidad-precio de la demanda por el servicio de larga distancia está generando una continua reducción -ceteris paribus- de los beneficios de las telefónicas, de forma tal que la reestructuración -ausente la garantía de rentabilidad- debe mantener beneficios inalterados con relación a la evolución que éstos tendrían en ausencia de la reestructuración. Este planteo es independiente del nivel de beneficios (o tasa de retorno) que hubiesen alcanzado las telefónicas hasta el presente.

4. Las limitaciones de los datos de tráfico local y nacional (por operador y sin operador) comentadas brevemente en pág. 29, párrafos 2 y 3 del informe NERA, parecen ser sumamente serias, aunque hay una imperfección en la redacción del último de ellos que no permite comprender qué significa finalmente. Las muestras de Telefónica no contienen mediciones durante el período de fiestas de fin de año (Navidad y Año Nuevo), donde la elasticidad-precio del servicio de larga distancia podría ser menor, pudiendo ello ser un elemento que introduzca cierto sesgo en la estimación.

5. La elasticidad de demanda para las llamadas urbanas estimada, igual a -0,52, es mayor a las observadas internacionalmente a pesar de que el nivel tarifario local es menor (lo que en principio -si la elasticidad-precio aumenta con el precio- debería generar un sesgo en sentido contrario).

6. Las estimaciones internacionales reportadas en el Informe sobre elasticidades de llamadas urbanas (Tabla 4.1) presentan una característica no señalada por NERA: la elasticidad es menor para los consumidores residenciales que para el conjunto (vgr., incluyendo comerciales y profesionales). Asimismo, al referirse a la elasticidad de la demanda comercial con respecto al abono, el informe escoge un valor de 0,05 en base a estimaciones internacionales (pag. 83) sin notar que este es mayor que el correspondiente a la elasticidad-abono residencial reportada en la pag. 43 (0,016). En la pag. 83, se dice finalmente que la elasticidad-abono del segmento comercial seguramente es inferior a la correspondiente elasticidad-abono del segmento residencial. Debe notarse que dado que el costo marginal del abono es el mismo para ambos servicios (véase la Tabla 7.1), lo único que puede justificar un abono más alto para los usuarios comerciales (en el caso de precios de Ramsey sin restricciones) es una elasticidad-abono inferior, dejando en evidencia problemas en la presentación del informe.

7. Las estimaciones internacionales reportadas en el Informe sobre elasticidades de llamadas nacionales (Tabla 4.3) aparentan disminuir con el tiempo (20 años entre la primera y la última medición), pudiendo deberse ello a un cambio en las preferencias (y/o necesidades) subyacentes, o (como sugiere NERA) a una reducción en el precio durante ese período. La estimación realizada en la Argentina por NERA ($ep = -1,12$) está en línea con las estimadas en otros países 20 años atrás, pudiendo deberse a: (i) el retraso en el cambio de hábitos/necesidades de comunicación con zonas distantes del país, (ii) mayores precios que los internacionales, (iii) el efecto del call-back, o (iv) a un error de estimación (vgr., no se especifica porqué se utiliza un modelo log-lineal en precio pero log-log en el resto de las variables explicativas -índice de producción industrial y número de líneas en servicio-, ni cuál es el efecto en relación a un modelo log-lineal en estas otras variables, ni porqué no se utilizó el salario como indicador del nivel de ingreso, etc., además del problema con las variables dummies detectado por otros analistas del informe NERA). Esta alta elasticidad justificaría, si fuese correcta, una reducción en las tarifas nacionales generando al mismo tiempo un aumento en los ingresos de las telefónicas en ese segmento, minimizando/eliminando la compensación requerida con aumentos en otros servicios.

8. La estimación de elasticidad-precio de la demanda en el servicio internacional de NERA es baja en la comparación internacional, de forma tal que la reducción tarifaria significa una importante reducción de ingresos que deben ser compensados (en línea con el interés de las

telefónicas). Las observaciones internacionales reportadas, nuevamente, se refieren al conjunto del mercado, y no a una empresa regulada sujeta a la competencia, lo que hace que la subestimación sea mayor aún.

9. En términos generales, la estimación de costos del informe NERA da como resultados valores que parecen elevados para una red de telefonía que ha estado recibiendo inversiones importantes en los últimos años. El argumento de que los costos argentinos son elevados porque la red original era obsoleta puede haber resultado válido a poco de la privatización pero no luego de varios años. Por el contrario, el punto de partida obsoleto dá lugar a que deban realizarse inversiones y equipamientos de última generación, que deberían dar una ventaja internacional en materia de costos. No obstante ello, no resulta claro qué costo de oportunidad del capital invertido utilizó NERA en sus estimaciones.

10. Para el cálculo de los costos marginales, el informe primero calcula los costos "fully allocated", que son necesariamente arbitrarios (por la dificultad de asignar costos comunes). Esto de por sí limita fuertemente la confiabilidad de las estimaciones, debiendo por ello agudizarse el sentido crítico para su evaluación.³⁴

11. Más llamativa, sin embargo, es la divergencia entre el supuesto de costos fijos que toma NERA (del 20% y 30% del total, para líneas y llamadas, respectivamente, de acuerdo con un estudio reciente de Burns (1994) para British Telecom) y el proveniente de Ofel (1993) donde se estima que sólo el 20% de los costos de BT pueden ser asignados sin ambigüedad a un servicio en particular, siendo el 80% restante (en consecuencia) un costo común, que bien puede considerarse como un costo fijo para el cálculo de los costos marginales de los servicios individuales. La diferencia puede estar en que Burns se refiere a costos de largo plazo (aunque posiblemente basados en costos históricos), y que Ofel se refiera a costos de corto plazo.³⁵ De todas formas, la comparación entre ambos estudios debe hacerse en forma explícita, ya que el efecto que tiene sobre el cálculo de costos cada uno de los supuestos utilizados es muy significativo.

12. Al defender el uso de "fully allocated costs" en vez de métodos "forward looking" (como son los ingenieriles), en la página 50, NERA argumenta que estos últimos tienden a estimar costos marginales más bajos, y que en consecuencia el costo fijo más alto resultante debe financiarse con precios mayores que los costos marginales de acuerdo con las elasticidades de demanda. Esto es cierto, pero además dice que dada la incertidumbre sobre las estimaciones de elasticidades, el riesgo de usar los modelos "forward looking" es mayor. Al respecto, debe notarse que este argumento es oscuro, y en todo caso falso. Además, existe consenso en la literatura en criticar el

³⁴ La relevancia del problema está declarada en el propio Informe NERA, donde se expresa que las asignaciones realizadas por Telefónica y por Telecom entre distintos servicios son muy diferentes (con ítems donde las diferencias llegan a 350%) a pesar de la naturaleza similar de sus actividades.

³⁵ Debe señalarse que en la literatura existe bastante controversia sobre el nivel de los costos fijos. Por ejemplo, Kaserman y Mayo (1994) argumentan que el costo de los enlaces debe imputarse sólo al abono mensual, mientras que Gabel (1995) parece sostener la opinión de considerarlo dentro del costo fijo.

método de “fully allocated costs”, aún cuando es frecuentemente utilizado por las agencias reguladoras.³⁶

13. Independientemente de la posibilidad de realizar la estimación de costos “hacia adelante”, debe notarse que al hacerlo “hacia atrás”, se introduce un sesgo hacia la estimación de costos marginales mayores (y por ende costos fijos menores), lo que magnifica el problema de asignación arbitraria de costos a servicios. El Informe NERA no intenta corregir este sesgo.

14. Con respecto a la estimación de costos que realiza NERA, -asignando sólo el 30% de los costos “fully allocated” a los costos fijos, contrastando con un informe de Of tel (1993) donde se señala que el porcentaje que corresponde asignar es aproximadamente el 80%-, cabe evaluar el efecto de esta práctica (sesgo) sobre la estructura óptima de precios Ramsey. El ejercicio que permite discernir el efecto de una asignación distinta entre costos variables (CV) y costos fijos (CF) consiste en estimar la estructura de precios Ramsey bajo dos tecnologías distintas, con la siguiente relación entre ellas: partiendo de un costo total (CT) observado, en una situación de equilibrio y con una estructura de precios (y de cantidades) de Ramsey determinada, donde hay dos bienes/servicios provistos, se conciben como posibles dos estructuras de costos distintas; una de ellas es la que genera los precios de Ramsey vigentes, y la otra difiere de ésta en que los CV son menores y el CF es mayor, manteniéndose la misma relación entre los costos marginales de los distintos bienes/servicios provistos, de forma tal que el CT de producir las cantidades vigentes sea el mismo (vgr., el CF de esta segunda tecnología se define endógenamente). En ese caso, la comparación de las estructuras de precio Ramsey que se obtienen arroja las siguientes conclusiones:³⁷

a. La estructura de precios Ramsey varía cuando varía la asignación entre costos variables y fijos de un mismo costo total;

b. Al aumentar el CF y disminuir los CV (manteniendo constante la relación entre los costos variables de los distintos servicios), aumenta el precio del bien con demanda más inelástica y disminuye el precio del bien con demanda más elástica;

c. Así, si la asignación de costos realizada por NERA es reemplazada por el criterio sugerido por Of tel, la restructuración tarifaria propuesta por NERA subestima el aumento que debe producirse en el precio de los servicios con demandas más inelásticas (llamadas urbanas y cargo de conexión) y la reducción correspondiente en el precio de los servicios con demandas más elásticas (llamadas de larga distancia interurbanas e internacionales).

³⁶ No es válido argumentar que en un contexto de reducción de costos el uso de “forward looking costs” reduce los incentivos a invertir porque no se recupera el costo del capital existente. En realidad, para la decisión de invertir nunca importa el capital hundido sino las perspectivas del negocio a futuro. Por otra parte, costos variables más bajos no implican precios menores para todos los servicios si el costo total es el mismo que antes, ya que debe recuperarse un costo fijo mayor a través de los mark ups de precios por sobre los costos marginales.

³⁷ Ver Urbiztondo (1995).

d. En caso de que el regulador equivoque la estructura de costos (es decir, sub o sobre estime el componente de costo fijo) el beneficio de la empresa será menor que el resultante de una estructura de precios de Ramsey correctamente diseñada.

e. Como ejemplo, suponiendo costos y demandas lineales, y bajo condiciones razonables para el caso bajo análisis, las diferencias de precios óptimos -como resultado de dos estructuras de costos con la diferencias observadas entre la estimación de Ofel y la utilizada por NERA-, se encuentran entre el 20% y el 30%. Por su parte, la pérdida de beneficios que le ocasiona a la empresa la subestimación de costos variables que podría caracterizar los números de NERA, puede ser superior al 1% de los costos totales.

15. En lo que se refiere a la variación de costos con la distancia, NERA estima que las llamadas nacionales de larga distancia tienen un costo marginal casi un 400% superior al de las llamadas urbanas, siendo asimismo el de las primeras sólo el 10% del correspondiente al de las llamadas internacionales. Incrementos de esta magnitud no resisten el menor análisis al ser comparados con los estimados en Estados Unidos, por ejemplo. Las diferencias tarifarias entre pulsos de acuerdo a la mayor distancia de los llamados, entonces, no debería ser tan amplia si esta relación de costos fuese corregida.

16. Según los datos de NERA la velocidad de depreciación del capital que utilizan las telefónicas es elevada internacionalmente (respecto de otras empresas privadas, las que también tienen incentivos fiscales y estratégico-regulatorios a exagerar los costos de depreciación). Esto hace que los costos estimados sean mayores (y que la tasa de retorno, de todas formas irrelevante en el contexto regulatorio argentino, sea menor). Asimismo, el argumento esgrimido por NERA para justificar que la velocidad de depreciación de los activos fijos deba depender del grado de competencia al que esté expuesta la empresa regulada seguramente -aunque no se explicita- consista en el mayor cambio tecnológico que caracteriza a los ambientes competitivos; de todas formas, incluso haciendo la comparación contra países donde existe mayor competencia, la cifra parece alta, aunque existe alguna evidencia de que se podría estar acortando el período de depreciación utilizado internacionalmente.

17. Todas estas observaciones sobre la estimación de los costos marginales, sumadas a que -inclusive en las llamadas urbanas, donde la distancia no es un factor importante -el costo en la Argentina es un 20% superior al vigente en Inglaterra (con un costo del capital en este caso del 18,5%, para "mejorar" su comparabilidad), siendo la diferencia aproximadamente del 120% en las llamadas nacionales (en cuyo caso la mayor distancia de las llamadas en la Argentina, de acuerdo con las estimaciones del efecto de la distancia sobre costos en EE.UU., explicaría a lo sumo el 20%), llevan a evaluar como muy elevada la estimación realizada por NERA en lo que hace a los costos variables (y también totales).

18. En el supuesto utilizado para el cálculo de la externalidad por participación en la red, se indica que existe un valor teórico máximo igual a 2, lo que lleva a promediarlo con el máximo valor estimado en EE.UU. (1,6) para obtener el 1,8 utilizado (el valor estimado para la Argentina

es mayor porque el grado de penetración de las líneas es menor, y se suponen implícitamente rendimientos decrecientes a escala para la externalidad). Hay tres comentarios al respecto. En primer lugar, no resulta claro porqué debe existir un máximo teórico de 2; en caso de no existir, el valor de la externalidad en la Argentina podría ser mayor que 1,8, generando un nivel menor en el precio de la conexión y del abono mensual (y mayor en el resto). En segundo lugar, de acuerdo con el trabajo utilizado de referencia (donde se realiza la estimación en los EE.UU.), el valor marginal de la externalidad parece aumentar con el grado de penetración, lo que actuaría en sentido contrario a lo hipotetizado. En tercer lugar, dicho trabajo no ha sido publicado (aparentemente), y por ende su evaluación académica no ha sido aún realizada.

19. Menciona en pág. 85 estimaciones sobre crecimiento de demanda que no se reportan. Además, supone que la reducción de costos anual es del IPC-2, inclusive durante el período 1997-2000, donde la evolución del precio promedio será igual a IPC-4.

V. COMO REALIZAR EL REBALANCEO DE TARIFAS

Por las razones mencionadas anteriormente es conveniente realizar lo antes posible el rebalanceo de tarifas telefónicas. El marco regulatorio argentino lo admite explícitamente. Sin embargo, se parte de un compromiso firmado en 1991 y 1992 que utilizó como referencia un criterio equivocado (ingresos constantes cuando corresponde trabajar sobre beneficios constantes) y que no precisó la magnitud del rebalanceo a realizar en cada rubro.

Teniendo en cuenta la presencia de competencia potencial en casi todos los segmentos del servicio en el año 2000, resulta conveniente aumentar los valores de los abonos y del pulso, introduciendo una tarifa especial para los consumidores residenciales de bajo consumo mensual, eliminando los pulsos libres tal cual está acordado, y reducir en forma importante los precios de las llamadas de larga distancia e internacionales.

Un ejercicio de rebalanceo tarifario

En función del análisis anterior, se considera apropiado proceder a realizar el rebalanceo tarifario en función del siguiente esquema metodológico. En primer lugar, y con fines de ejemplificación, se realiza una nueva estimación de la estructura óptima de precios Ramsey tomando como referencias de elasticidades y costos a los valores consignados en la experiencia internacional. Esta estructura de precios tiene como propiedades las siguientes: deja inalterado el beneficio de las empresas reguladas, es sostenible frente a la competencia presente en el segmento internacional y de llamadas interurbanas de larga distancia, y mitiga el problema de las externalidades negativas de un alto costo para el abono ofreciendo un esquema para bajo consumo en el cual todo usuario está inicialmente incorporado (pasando a la categoría definida como normal sólo si supera cierto consumo mínimo equivalente a 15 minutos diarios de comunicación urbana). Detalles del procedimiento utilizado se discuten en el anexo al final del trabajo.

En segundo lugar, en función de las observaciones referidas a la inconveniencia de proteger a las empresas reguladas frente a riesgos comerciales, y mientras tanto el call-back se considere como tal, debe realizarse un ajuste anual en el nivel medio tarifario que signifique para las empresas una reducción de ingresos similar a la que les generaría el call-back en ausencia del rebalanceo. Puesto que a los precios vigentes en el segmento internacional es esperable que en un lapso de 5 años casi todo el tráfico se realice percibiendo sólo la tasa contable (vgr., solamente habría llamadas de entrada), la rentabilidad de ese segmento pasaría a ser casi nula. Así, por ejemplo, si las pérdidas ocasionadas por el call-back para ambas empresas fuesen del orden de los 60 millones de pesos anuales, las mismas sumarían 300 millones en el año 2000, y puesto que el ingreso de ambas empresas en conjunto hoy aproxima los 4000 millones, dichas pérdidas rondarían el 1,5% anual. En consecuencia, el criterio de no beneficiar ni perjudicar a las empresas con el rebalanceo lleva a incrementar en forma concomitante el valor de X en la fórmula del

“price-cap” RPI-X en un 1,5% adicional al vigente (vgr., 2% hasta 1996 y 4% entre 1997 y 2000 si hubiese una prórroga de la exclusividad).

Cabe señalar nuevamente que el propósito de este mecanismo en dos partes es presentar una orientación metodológica para encarar el rebalanceo tarifario en función de las críticas realizadas a lo largo del trabajo. Elaboraciones posteriores sobre el mismo posiblemente permitan precisar los aspectos cuantitativos del ejercicio, tarea que queda fuera del objetivo de este documento.

ANEXO

Introducción.

El informe preparado por NERA contiene errores con implicancias metodológicas y computacionales. En primer lugar, existen errores en las elasticidades de demanda estimadas. En segundo lugar, lo mismo acontece con la estructura, y presumiblemente el nivel, de los costos marginales. En tercer lugar, aún para su propio cómputo de los precios de Ramsey, que forman la base metodológica del cálculo, existen errores notables en su estimación (Tabla 7.1. del informe). En cuarto lugar, no existe seguridad de que los precios propuestos en las distintas opciones sean sostenibles frente a los desarrollos competitivos del sector, en particular los precios de las llamadas internacionales. A continuación se realiza un nuevo cálculo de los precios Ramsey intentando corregir estas falencias.

Supuestos.

Por esta razón se ha realizado una simulación de RBT alternativa basada en un conjunto de supuestos más realistas. Debe aclararse que esta estimación es meramente indicativa y constituye, a los fines metodológicos, un ejemplo de como podría resolverse el problema del RBT.

Dados los problemas mencionados con anterioridad, se considera más adecuado recurrir a las estimaciones de elasticidades y estructura y nivel de costos acordes con la experiencia internacional, ajustando los mismos a consideraciones particulares del contexto argentino.

Las elasticidades-precio de demanda fueron tomadas de la experiencia internacional reportada en el informe NERA, realizándose los siguientes ajustes: en primer lugar, tanto en llamadas interurbanas como internacionales y en función de la fuerte caída en el precio de dichos servicios que resulta del RBT - lo que a su vez implica una reducción esperada en el valor de la elasticidad - se incrementaron levemente los valores tomados de la experiencia internacional con el fin de aproximar los mismos a los valores que corresponderían a los niveles de precios actualmente vigentes. En segundo lugar, las elasticidades-abono fueron incrementadas teniéndose en cuenta que la estructura propuesta incorpora un segmento de clientes de bajo consumo hacia el cual se dirigiría cierto porcentaje de clientes actuales. Es decir, la elasticidad-abono no sería tan cercana a cero como supone la evidencia internacional.³⁸

Con respecto a las estimaciones de costos, se partió de los costos más elevados de los intervalos reportados por NERA para la empresa British Telecom y se realizaron los siguientes ajustes: en primer lugar, se incrementaron dichos costos en un 10% para los abonos y todas las llamadas nacionales. En segundo lugar, se supuso que los costos marginales del servicio interurbano crecen

³⁸ Además, la complementariedad entre el abono y las llamadas sugiere la conveniencia de acotar el mark up en el primero.

con la distancia en aproximadamente un 30% cuando se pasa de corta a media, y un 30% adicional al pasar de media a larga distancia. Finalmente, el costo marginal de las llamadas internacionales es un 10% superior al resultante de la suma del valor reportado para el Reino Unido y el costo contable de la llamada al exterior. En la tabla siguiente se muestran los valores de las elasticidades y de costos marginales utilizados para realizar este ejercicio de rebalanceo tarifario.

	Elasticidad Precio	Costo Marginal (US\$)
Abono residencial	0.10	220
Abono comercial	0.05	220
Llamada urbana	0.15	0.0275
Llamada interurbana corta	0.60	0.0627
Llamada interurbana media	0.60	0.0810
Llamada interurbana larga	0.60	0.0977
Llamada internacional	0.80	0.9658

Finalmente se supone la eliminación de pulsos libres y, como se mencionó antes, se introduce un esquema tarifario para pequeños usuarios. Las características de este esquema, son: el valor del abono es de 8 pesos mensuales; la tarifa urbana por minuto hasta un uso de 450 minutos al mes es aproximadamente el doble de la tarifa propuesta para consumidores normales; la cuenta que finalmente paga el usuario es la menor que resulta bajo la tarifa normal (que como se verá contiene un abono mensual mayor) o este esquema alternativo. Por último, se supone que los usuarios que consumen dentro de este esquema generan ingresos suficientes para cubrir los costos variables correspondientes.

El modelo de cómputo para esta simulación ha sido escrito en el programa Eviews, que realiza simulaciones con sistemas de ecuaciones no lineales resueltas en forma iterativa utilizando el algoritmo de Gauss-Seidel³⁹.

Resultados.

Dados los valores de las elasticidades y de costos marginales resulta un RBT que -como era de esperar, al intentar corregir los errores de NERA- pone el énfasis en los segmentos de demanda inelástica y ajusta los demás precios fuertemente en dirección a los costos marginales.

Los abonos residencial y comercial suben hasta 273 y 982 pesos respectivamente. El precio de la llamada urbana se incrementa un 108%, pero su impacto sobre las cuentas familiares se verá atenuado por la introducción del esquema para bajo consumo, además de una fuerte caída en el precio de las llamadas interurbanas e internacionales. Estas últimas tarifas caen en forma más pronunciada a la propuesta por el informe NERA, con reducciones del 72% para las llamadas de corta distancia, 91% para las de media distancia, 92.3% para las de larga distancia y 62% para las llamadas internacionales.

³⁹ *Lilien et.al. (1994, p.106) y Cuthbertson et.al (1992, pp.228-230).*

En lo que se refiere al esquema de bajo consumo, el mismo quedaría automáticamente definido para aquellos usuarios con facturas inferiores a los 38 pesos mensuales; usuarios con consumos diarios superiores a 8,7 minutos de llamadas urbanas comienzan a generar ingresos superiores a los costos variables, siendo su factura del orden de los 25 pesos mensuales bajo el nuevo esquema. Asimismo, se considera conveniente mantener para los jubilados inalterados tanto el precio del abono como los pulsos libres, enfrentando a partir de allí los mismos precios marginales que el resto de los usuarios.

Finalmente, las simulaciones efectuadas permiten estimar un aumento tanto de costos como de ingresos del orden del 10%. Esto resulta del aumento en las cantidades de los distintos servicios lo que a su vez se vincula con la mejora en el bienestar que este rebalanceo generaría. A su vez, definiendo la tarifa media como el cociente entre los ingresos antes y después del rebalanceo sin considerar el efecto provocado por el cambio en las cantidades (es decir, ponderando los mismos de acuerdo a las cantidades observadas al presente) puede observarse fácilmente que la misma aumenta en un 2%. Sin embargo, si se pretende contabilizar el efecto cantidad, ponderando los precios por las cantidades correspondientes a ellos, el sentido de la variación de la tarifa media depende de la unidad de medida utilizada para los distintos servicios (vgr., minutos o pulsos).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Armstrong, M.. and Vickers, J. (1991). Welfare Effects of Price Discrimination by a Regulated Monopolist. Rand Journal of Economics 22: 571-80.

Armstrong, M. and Vickers, J. (1993). Price Discrimination, Competition and Regulation. Journal of Industrial Economics 41: 335-359.

Armstrong, M.; Cowan, S. and Vickers, J. (1994). Regulatory Reform. Economic Analysis and the British Experience. The MIT Press.

Baumol, W.; Panzar, J. and Willig, R. (1982). Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Burns, P. (1994). Discriminatory Pricing and Accounting Method in the UK Regulated Industries. CRI.

Carlton, D. (1979). Valuing Input Distortions in Related Output Markets. American Economic Review. September.

Comisión Nacional de Telecomunicaciones (1992). Política tarifaria y pautas para la reestructuración de tarifas. Borrador de enunciado de políticas. Buenos Aires, Junio.

Comisión Nacional de Telecomunicaciones (1994). Respuestas a las consultas del Defensor del Pueblo sobre el rebalanceo de tarifas telefónicas. Buenos Aires, Noviembre.

Cuthbertson K., S. Hall y M. Taylor (1992), Applied Econometric Techniques, London: Philip Allan.

Demsetz, H. (1982). Barriers to Entry. American Economic Review. March.

Demsetz, H. (1992). How Many Cheers for Antitrust's 100 years? Economic Inquiry.

Diamond, P. and Mirrlees, J. (1971). Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency and II: Tax Rules. American Economic Review. 61: 8-27 and 261-278.

Ecoplan (1995). Estudio de las tarifas telefónicas para la American Chamber of Commerce in Argentina. Informe Final.

Faulhaber, G. (1975). Cross-subsidization: Pricing in Public Enterprises. American Economic Review 65: 966-77.

FIEL (1995). FIEL Macroeconomic Forecasts. Buenos Aires, December.

Finger, J. y Murray, T. (1990). Policing Unfair Imports. The US example. The World Bank Working Papers.

Gabel, D. (1995). Pricing Voice Telephony Services. Who is Subsidizing Whom?. Telecommunications Policy. Vol 19. No. 6: 453-464.

Goldberg, V. (1976). Regulation and Administered Contracts. Bell Journal of Economics. 7: 426-448.

Guasch, L. y Spiller, P. (1994). Regulation and Private Sector Development in Latin America. The World Bank, November (mimeo).

Kaserman and Mayo (1994). Cross Subsidies in Telecommunications: Roadblocks on the Road to More Intelligent Telephone Pricing. Yale Journal on Regulation vol. 11: 119-134.

Laffont, J. y Tirole, (1993). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. The MIT Press.

Levy, B. and Spiller, P. (1994). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulations. The Journal of Law, Economics and Organization. V. 10. October.

Lilien D. y otros (1994), Eviews User's Guide, Quantitative Micro Software, Irvine California.

Navajas, F. (1995). Precios y márgenes del gas natural. Algunas observaciones comparativas. FIEL. Documento de trabajo No. 46.

Navajas, F. y Porto, A. (1990). La tarifa en dos partes cuasi óptima: eficiencia, equidad y financiamiento. El Trimestre Económico. vol. LVII (4), No. 228, 863-87.

NERA (1995) Final Report for the Ministry of Economy. London.

Oftel (1992). The Regulation of BT's Prices. London, Oftel.

Oftel (1993). Interconnection and Accounting Separation. London.

Sharkey, W. (1982). The Theory of Natural Monopoly. Cambridge University Press.

Urbiztondo, S. (1995). Confusing Fixed and Variable Costs Under Ramsey Regulation. December. (Mimeo).

Yale Journal on Regulation (1994). Telecommunications in Transition. Vol. 11, 115-225.

Yarrow, G. (1995). Issues Surrounding the Rebalancing of Basic Telephone Service Tariffs. Regulatory Polciy Centre. Oxford. (Mimeo).

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. La fuerza de trabajo en Buenos Aires, J. L. Bour. Diciembre 1981.
2. Encuesta sobre Remuneraciones en la Industria. Diseño Metodológico. J. L. Bour, V. L. Funes, H. Hopenhayn. Diciembre 1981.
3. Algunas reflexiones sobre el tratamiento a los insumos no comerciados en el cálculo de protección efectiva. G. E. Nielsen. Diciembre 1981.
4. Ganado Vacuno: El ciclo de existencias en las provincias. M. Cristini. Junio 1982.
5. Oferta de Trabajo: Conceptos básicos y problemas de medición. J. L. Bour. Julio 1982.
6. Ocupaciones e ingresos en el mercado de trabajo de la Cap. Fed. y GBA. H. Hopenhayn. 1982. 3 tomos.
7. La oferta agropecuaria: el caso del trigo en la última década. M. Cristini. Septiembre 1983.
8. Determinantes de la oferta de trabajo en Buenos Aires. J. L. Bour. Enero 1984.
9. El ciclo ganadero. La evidencia empírica 1982-84 y su incorporación a un modelo de comportamiento. M. Cristini. Noviembre 1984.
10. El impuesto a la tierra, las retenciones y sus efectos en la producción actual y la futura. M. Cristini, N. Susmel y E. Szewach. Octubre 1985.
11. El impuesto a la tierra: una discusión de sus efectos económicos para el caso argentino. M. Cristini y O. Chisari. Abril 1986.
12. La demanda de carne vacuna en la Argentina: determinantes y estimaciones. M. Cristini. Noviembre 1986.
13. Las Encuestas de Coyuntura de FIEL como Predictores del Nivel de Actividad en el Corto Plazo. M. Cristini e Isidro Soloaga. Noviembre 1986.
14. La Política Agropecuaria Común (PAC): Causas de su Permanencia y Perspectivas Futuras. M. Cristini. Julio 1987.
15. Informe OKITA: Un análisis crítico. D. Artana, J. L. Bour, N. Susmel y E. Szewach. Diciembre 1987.

- 16.Regulación y Desregulación: Teoría y Evidencia Empírica. D. Artana y E. Szewach. Marzo 1988.
- 17.Sistema de Atención Médica en la Argentina: Propuesta para su Reforma. M. Panadeiros. Mayo 1988.
- 18.Investigaciones Antidumping y Compensatorias contra los países Latinoamericanos altamente endeudados. J. Nogués. Agosto 1988.
- 19.Aspectos dinámicos del funcionamiento del mercado de tierras: El caso Argentino. M. Cristini, O. Chisari. Noviembre 1988.
- 20.Incidencia de los impuestos indirectos en el Gasto de las Familias. J. L. Bour, J. Sereno, N. Susmel. Enero 1989.
- 21.Inversión en Educación Universitaria en Argentina. J. L. Bour, M. Echart. Junio 1989.
- 22.La Promoción a la Informática en la Argentina. D. Artana, M. Salinardi. Septiembre 1989.
- 23.Principales Características de las Exportaciones Industriales en la Argentina. C. Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Diciembre 1989.
- 24.Efectos de un Esquema de Apertura Económica sobre la Calidad de Bienes Producidos Localmente. C Canis, C. Golonbek, I. Soloaga. Marzo 1990.
- 25.Evolución de las Cotizaciones Accionarias en el largo plazo. C. Miteff. Julio 1990.
- 26.Algunas Consideraciones sobre el Endeudamiento y la Solvencia del SPA. D. Artana, O. Libonatti, C. Rivas. Noviembre 1990.
- 27.La Comercialización de Granos. Análisis del Mercado Argentino. D. Artana, M. Cristini, J. Delgado. Diciembre 1990.
- 28.Propuesta de Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. J. Piekarz, E. Szewach. Marzo 1991.
- 29.El Sistema de Obras Sociales en la Argentina: Diagnóstico y Propuesta de Reforma. M. Panadeiros. Agosto 1991.
- 30.Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza. M. Cristini, J. Delgado. Octubre 1991.
- 31.Los acuerdos regionales en los 90: Un estudio comparado de la CE92, el NAFTA y el MERCOSUR. M. Cristini, N. Balzarotti. Diciembre 1991.

32. Costos Laborales en el MERCOSUR: Legislación Comparada. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Abril 1992.
33. El sistema Agro-Alimentario y el Mercado de la CE. M. Cristini. Junio 1992.
34. Gasto Público Social: El Sistema de Salud. M. Panadeiros. Setiembre 1992.
35. Costos Laborales en el MERCOSUR: Comparación de los costos laborales directos. J. L. Bour, N. Susmel, C. Bagolini, M. Echart. Diciembre 1992.
36. El Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR: los conflictos. M. Cristini, N. Balzarotti. Febrero 1993.
37. Encuesta sobre Inversión en la industria manufacturera. M. Lurati. Julio 1993.
38. La descentralización de la Educación Superior: Elementos de un Programa de Reforma. Agosto 1993.
39. Financiamiento de la Inversión Privada en Sectores de Infraestructura. FIEL/BANCO MUNDIAL. Diciembre de 1993.
40. La Experiencia del Asia Oriental. FIEL/BANCO MUNDIAL. Marzo de 1994.
41. Reforma Previsional y Opción de Reparto-Capitalización. José Delgado. Junio 1994
42. Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America. D. Artana, R. López Murphy. Octubre 1994.
43. Defensa del Consumidor. D. Artana. Diciembre 1994.
44. Defensa de la Competencia. D. Artana. Marzo 1995.
45. Encuesta sobre Inversión en la Industria Manufacturera (2da. parte). M. Lurati. Setiembre 1995.
46. Precios y Márgenes del gas natural: Algunas observaciones comparativas. F. Navajas. Octubre 1995.
47. Las PYMES en la Argentina. M Cristini. Diciembre 1995.

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

Acindar Industria Arg. de Aceros S.A.
AGA S.A.

Agfa Gevaert Arg. S.A.

Aguas Argentinas S.A.

Alpargatas S.A.I.C.

Amoco Argentina Oil Co.

A.N. Amro Bank

Aseg. de Cauciones S.A. Cia. Seg.

Aseg. de Créditos y Garantías

Asoc. Arg. de Agencias de Viajes y Turismo

Asoc. Argentina de Seguros

Asoc. de Bancos Argentinos

Asoc. de Bancos de la Rep. Arg.

Astra Cia. Arg. de Petróleo S.A.

Autolatina Arg. S.A.

Automóvil Club Argentino

Autopistas Del Sol S.A.

Bac S.A.

Bagley S.A.

Banca Nazionale del Lavoro S.A.

Banco Caja de Ahorro y Seguro

Banco COMAFI

Banco Credit Lyonnais

Banco de Boston

Banco de Crédito Argentino

Banco de Galicia y Buenos Aires

Banco de la Ciudad de Buenos Aires

Banco de la Provincia del Chubut

Banco del Buen Ayre

Banco del Sud

Banco de Valores S.A.

Banco Europeo para América Latina

Banco Exterior S.A.

Banco Florencia

Banco General de Negocios

Banco Israelita de Córdoba S.A.

Banco Mildesa

Banco Morgan

Banco Quilmes S.A.

Banco Río de la Plata

Banco Roberts S.A.

Banco Sáenz S.A.

Banco Santander S.A.

Banco Shaw S.A.

Banco Sudameris

Banco Supervielle Société Generale

Banco Velox S.A.

Banque Nationale de Paris

Banque Paribas

Bayer Argentina S.A.

Benito Roggio e Hijos

Bertora y Asociados S.A.

Blaisten SACIF. y M.

Bodegas Chandon S.A.

Bodegas Trapiche S.A.

Bolsa de Cereales de Buenos Aires

Bolsa de Comercio de Bs. As.

Booz Allen & Hamilton de Arg. S.A.

Bridas S.A.P.I.C.

Bunge y Born S.A.

Cadbury Stani S.A.

Cámara Argentina de Comercio

Cám. Arg. de Fondos Comunes de Inversión

Cámara Argentina de Supermercados

Camuzi Gas Del Sur

Caspian Securities Incorporated

Cargill S.A.C.I.

CB Capitales Argentina (en formación)

Central Costanera

Central Puerto S.A.

Cervecería y Maltería Quilmes

Chemical Bank

Cía. Elaboradora de Productos Alimenticios S.A.

Ciba Geigy Argentina S.A.

Cielos del Sur S.A.

Citibank, N.A.

Citicorp Equity Investments

Coca Cola de Argentina S.A.

Cohen S.A. Soc. de Bolsa

Compañía Naviera Pérez Companc

Compañía de Radio Comunicaciones Móviles

Consultora Lavalle S.A.

COPAL

Corporación Multimédios América

Corsiglia y Cia. Soc. de Bolsa S.A.

Cosméticos Avon SACI

C y K Aluminio

Deutsche Bank

Deloitte and Touche

Diners Club Argentina

Disco S.A.

Dow Química Argentina S.A.

Droguería Del Sud

Du Pont Argentina S.A.

Edenor S.A.

Editorial Atlántida S.A.

Empresa Nacional de Correos y Telégrafos

(ENCOTESA)

Erario Bursátil

Esso S.A. Petrolera Argentina

Est. Vitivinícolas Escorihuela

ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

F.V.S.A.
Federación del Citrus de Entre Ríos
Ferrosur Roca S.A.
Ferrosider S.A.
Fratelli Branca Dest. S.A.
Fund. Banco Francés del Río de la Plata

Grace Argentina S.A.

Hewlett Packard Argentina S.A.
Hoechst Arg. S.A.

IBM Argentina S.A.
Industrias Metalúrgicas Pescarmona
ING Bank
Ipako S.A.
Isaura S.A.

Jose Cartellone Const. Civiles S.A.
Juan Minetti S.A.

Laboratorios Glaxo (Argentina) SAC e I.
Laboratorios Rontag S.A.
Lactona S.A.I.C.
La Plata Cereal S.A.
La Previsión Coop. de Seguros Ltda.
Liquid Carbonic S.A.
Loma Negra C.I.A.S.A.
Lloyds Bank (B.I.S.A.) Limited
Luncheon Tickets

MAPFRE Aconcagua Compañía de Seguros S.A.
Massalin Particulares S.A.
Mastellone Hnos. S.A.
Máxima S.A. AFJP
Mc Donald's
Medicus A. de Asistencia Médica y Científica
Mercado de Valores de Bs. As.
Mercedes Benz Arg. S.A.C.I.F.I.M.
Merchant Bankers Asociados
Merrill Lynch
Merrill Lynch International
Molinos Río de la Plata S.A.
Monsanto Argentina S.A.I.C.
Morixe Hermanos S.A.C.I.
Murchison S.A. Estib. y Cargas

Nestlé Argentina S.A.
Nobleza Piccard S.A.I.C.F.

OCASA
Organización Techint

Orígenes AFJP S.A.

Pepsi Cola Argentina S.A.
Perkins, Patricio C.
Petrolera Arg. San Jorge S.A.
Petroquímica Bahía Blanca S.A.I.C.
Pfizer S.A.C.I.
Pirelli Argentina S.A.
Price Waterhouse & Co.

Quaker Elaboradora de Cereales
Quickfood Alimentos Rápidos SA
Quitral-Co S.A.I.C.

Refinerías de Maíz S.A.I.C.F.
Rio Chico S.A.

S.A. Garovaglio y Zorraquin
SC Johnson & Son de Arg. S.A.
SanCor Coop. Unidas Ltda.
Sandoz Argentina S.A.I.C.
Shell C.A.P.S.A.
Siemens S.A.
Sociedad Comercial del Plata S.A.
Sociedad Rural Argentina
Soema Americana S.A.
Sol Petróleo S.A.
Startel S.A.
Sulzer Hnos. S.A.C.I.
Sun Microsystems S.A.
Surrey S.A.C.I.F.I.A.
Swift Armour S.A. Argentina

Telecom Argentina
Telefónica de Argentina
Tefintar S.A.
The Chase Manhattan Bank NA.
The Exxel Group S.A.
Tía S.A.
Total Austral

Unicenter Shopping
Unilever de Argentina S.A.

Vidriería Argentina S.A.
VISA

Xerox Argentina I.C.S.A.

YPF S.A.