

Telecom hiperconcentrada: restrições ou desinvestimento no contexto da desregulamentação e captura estatal?

Telecom hiperconcentrada: ¿restricciones o desinversión en contexto de desregulación y captura del Estado?

Hyper-concentrated Telecom: restrictions or divestment in the context of deregulation and state capture?

Diego Damián Rossi

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: dondiegorossi@gmail.com.

Submetido em: 29 abr. 2025

Aprovado em: 17 ago. 2025



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

Resumo

O artigo apresenta o cenário atual do complexo de TIC na Argentina, influenciado pela aquisição da Telefónica pelo Grupo Telecom, pendente de autorização governamental. Considerando uma nova manifestação de concentração de poder infraestrutural, as circunstâncias de mercado, econômicas e financeiras são consideradas, seguidas de alternativas para limitar a transação, levando em conta as posições dominantes, o histórico da megafusão Cablevisión-Telecom e as fragilidades institucionais para lidar com um potencial desafio regulatório.

Palavras-chave: Concentração; Convergência; Internet; Conectividade; Argentina.

Resumen

El artículo presenta el panorama actual del complejo TIC en Argentina incidido por la compra de Telefónica a cargo del Grupo Telecom, cuya autorización gubernamental está pendiente. Ante una nueva manifestación de concentración del poder infraestructural, se ponderan las situaciones de mercado y económico-financieras, y luego las alternativas para limitar la operación teniendo en cuenta las posiciones dominantes posibles de señalamiento, los antecedentes de la Megafusión Cablevisión-Telecom y las debilidades institucionales para afrontar un potencial desafío regulatorio.

Palabras-clave: Concentración; Convergencia; Internet; Conectividad; Argentina.

Abstract

This article presents the current landscape of the ICT complex in Argentina, impacted by the Telecom Group's acquisition of Telefónica and its pending government authorization. Faced with a new manifestation of concentration of infrastructural power, the article considers the market, economic and financial circumstances. It analyzes the alternatives for limiting the transaction, taking into account the dominant positions, the previous Cablevisión-Telecom megamerger, and the institutional weaknesses in addressing a potential regulatory challenge.

Keywords: Concentration; Convergence; Internet; Connectivity; Argentina.

Introducción

En febrero de 2025, los proveedores de servicios TIC de Argentina debieron revisar sus previsiones de impactos directos o indirectos al conocerse la compra de la filial local de Telefónica a cargo del Grupo Telecom. Se trata de las dos empresas que surgieron al privatizarse la telefónica estatal EnTel en 1990, y crecieron a través del despliegue de una fuerte presencia en los segmentos de telefonía fija, móvil y de conectividad a Internet, teniendo en la actualidad a América Móvil-Claro como su mayor competidor.

La compra fue notificada días después al Gobierno Nacional; por su afectación a las condiciones de competencia fijadas por Ley demandó la apertura de un proceso de autorización.

Este artículo da cuenta de las condiciones de concentración y pondera las situaciones de mercado y económico-financieras imperantes. Posteriormente se reseñan las alternativas para limitar la operación, teniendo en cuenta los inciertos parámetros para definir posiciones dominantes en cada mercado afectado por la compra, los antecedentes y argumentos en la Megafusión Cablevisión-Telecom acontecida en 2018, y las debilidades institucionales para afrontar un potencial desafío regulatorio derivado de la autorización.

El cuadro de concentración infocomunicacional en Argentina, si bien tiene correlación con tendencias globales, dispone de particularidades que vienen siendo reseñadas desde hace más de dos décadas principalmente por equipos de investigación de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de Quilmes. Los principales grupos de medios e industrias de comunicación primero, luego integrados como prestadores de conectividad TIC, se articulan vertical y conglomeradamente en situaciones oligopólicas que ha sido medidas por los índices Ratio de Concentración CR4 y el Índice Herfindahl-Hirschman (ver Becerra y Mastrini, 2017; Carboni y otros, 2025 p.51-52, entre otros), siendo aspectos considerados más no detallados en este trabajo.

Cabe señalar que el Grupo Telecom pertenece en un 40% a CVH (de los accionistas del Grupo Clarín), un 40% a Fintech (David Martínez) y un 20% cotiza en Bolsa. Con la compra de su competidor Telefónica, el Grupo Clarín consolida una saga histórica de posiciones significativas de mercado que datan del finales del siglo XX para el sector editorial (papel de diarios, diarios y revistas), y audiovisual (múltiples canales de TV, radios, productoras asociadas y televisión por cable). Tras la mencionada megafusión entre Telecom y Cablevisión, liderada por el Grupo Clarín, Telecom ya se había constituido en la mayor empresa de telecomunicaciones del país.

Desde una mirada de la economía política de la comunicación, volvemos a alertar sobre un aumento de la concentración de infraestructuras y servicios TIC, aún bajo la apariencia de un sistema de libre concurrencia de mercado. "Lo que ocurre, en verdad, es una nueva división de trabajo y de poder entre los agentes principales, un nuevo equilibrio del peso relativo de los grandes actores nacionales e internacionales, reconfigurando todo el sistema de mediación" (Bolaño, 2024).

El anuncio

El 24 de febrero de 2025 la filial argentina de Telefónica se vendió por US\$1245 millones a Telecom. Telefónica comunicó ese día a la Comisión Nacional del Mercado de Valores de Madrid: "La firma y cierre de la transacción ha tenido lugar simultáneamente"¹, por

¹ Textuales del informe de Telefónica S.A. a la Comisión Nacional del Mercado de Valores de Madrid: "TLH Holdco S.L.U., filial 100% propiedad de Telefónica, ha vendido "la totalidad de las acciones que

cuanto la operación comercial fue consumada: el dinero está cobrado y las acciones transferidas.

Telecom Argentina también reconoció el hecho en un comunicado ², y ese día notificó la operación a la Comisión Nacional de Valores argentina, informándole que recibió asistencia financiera por parte del banco español Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) como advisor de la transacción, y el financiamiento inicial por US\$1170 millones. Esto se materializó por dos préstamos, uno sindicado por el propio BBVA, el también español Santander y el Deutsche Bank London Branch; y otro préstamo bilateral otorgado por el chino ICBC (Banco Industrial y Comercial de China limitado). No se concretaron otras ofertas de compra de empresarios más “amigos” del Presidente Milei como Carlos Slim (América Móvil, Claro), el Grupo Wertheim (DirectTV, familiares del actual canciller argentino) o capitales vinculados con José Luis Manzano (Grupo América).

Un fuerte comunicado emitido por la Oficina del Presidente de la Nación la misma tarde de anunciada la operación, alertó que la compra podría generar una concentración del 70% del mercado en manos de una sola empresa, lo que “iría en contra de la libre competencia” y atentaría contra la lucha del Gobierno por reducir la inflación. Además, correspondía “estudiar si esta operación no constituye la formación de un monopolio. De ser así, el Estado Nacional tomará todas las medidas pertinentes para evitarlo” ³. El Ejecutivo remarcó que Telecom creció gracias a “décadas de beneficios estatales”, una línea de argumentación que Milei ha usado frecuentemente contra empresas que a su juicio se vieron favorecidas por el intervencionismo estatal.

Antecedentes y situación previa de Telecom y Telefónica

La situación de salida de Telefónica no era nueva. La trasnacional española quedó resentida tras la megafusión Cablevisión-Telecom consumada en 2018, y “desde 2019 se sabía que Telefónica tenía intención de desprenderse de sus activos en Hispanoamérica, incluyendo su operación en Argentina” (Carrier, 2025).

Durante el último quinquenio, la reducción de nuevos recursos resultó notoria en la falta de actualización de los tendidos de telefonía fija e Internet, en una oferta minoritaria por el espectro en juego en la licitación del 5G y la austera gestión general de la compañía, además de la progresiva venta de activos, como torres de conectividad celular en 2021, entre otros.

Por su parte el Grupo Telecom, durante la gestión macrista avanzó con la compra de su competidora móvil Nextel, y especialmente con la fusión de las empresas y operaciones de las redes de internet, TV por cable y telefonía de Cablevisión luego de la Megafusión aprobada con un bajísimo requerimiento de desinversión (ver más adelante). El Grupo atravesó la Pandemia Covid-19 liderando corporativamente la constelación de medidas cautelares contra

ostenta en Telefónica Móviles Argentina S.A., representativas del 99,999625% de su capital social y de la totalidad del capital social de su operación en Argentina a Telecom Argentina S.A. El precio total por el 100% de las acciones transmitidas asciende a US\$1245 millones (aproximadamente 1189 millones de euros al tipo de cambio actual)” (Rumi, 2025a).

² El comunicado firmado por Roberto Nobile, CEO de la empresa compradora, señala que “La operación se da en un marco de creciente consolidación de la industria de telecomunicaciones en el mundo, que experimenta grandes transformaciones entre las que se incluyen la aparición de nuevos actores y tecnologías trasnacionales, la demanda de capacidad y el uso intensivo de redes por parte de grandes plataformas globales, y la necesidad de articular sinergias de infraestructura y servicios para satisfacer un tráfico que se incrementa exponencialmente”. En sitio web institucional de Telecom: <https://institucional.telecom.com.ar/prensa/noticias/nota/null/874>

³ Comunicado oficial en red X: <https://x.com/OPRArgentina/status/1894122492102402246>

el Decreto de Necesidad y Urgencia 690/2020 - que establecía el servicio público para las TICs y la telefonía móvil y brindaba herramientas regulatorias en materia tarifaria al Gobierno-. Cabe señalar que este DNU fue primeramente suspendido en su aplicación por vías judiciales y finalmente el actual Presidente Milei lo derogó en abril del año pasado a través del Decreto 302/2024.

Tras la licitación del 5G, producida a fines de la gestión Alberto Fernández con Sergio Massa como Ministro de Economía (donde protagonizaron las ofertas los grupos Claro y Telecom, quedando en segundo plano Telefónica), se concretaron ciertas implementaciones de 5G sobre redes maximizadas o híbridas de 4G, utilizando equipamiento de Huawei, y quedando pendiente aún la masificación de redes 5G stand alone (o full 5G).

Respecto de la relación del regulado Grupo Clarín-Telecom, con el Poder Ejecutivo y directores del regulador Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom), ésta se inscribe dentro de procesos históricos de captura institucional o influencia abusiva, ya sea por acciones de lobby, por incidencia en la formulación y ejecución de normativas, o por la obturación de procesos consultivos/participativos durante las gestiones anteriores -especialmente durante la Presidencia Macri y con matices en la Presidencia Fernández- (Segura y Linares, 2022, p. 99 y 100).

La opacidad de la actual gestión gubernamental respecto de las políticas hacia el sector TIC fruto de la intervención unipersonal del Enacom con escasa fundamentación de las resoluciones adoptadas, y la suspensión de ejecuciones de programas de fomento y fiscalización (Vinelli, Suárez y Lopardo, 2024), encarnan una nueva forma de captura del regulador y de pérdida de autonomía de políticas públicas al profundizarse el desarme de sus capacidades de gestión descentralizada.

Para el caso que nos ocupa cobra mayor relevancia el desempeño de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), área de gobierno que subsume los documentos de encuadre analítico sectorial del Enacom dentro del panorama general del dictamen sobre limitaciones a la competencia que deberá refrendar la Presidencia de la Nación.

Telecom y Telefónica en Argentina y Latinoamérica. Relación con otros grandes y pequeños prestadores TIC

Las dimensiones de ambas empresas -generadas originalmente a partir de la privatización en 1990 de la telefónica pública ENTel- pueden evaluarse desde diversos indicadores.

Teniendo en cuenta el valor de capitalización de las dos compañías, se aprecia fácilmente que Telefónica estaba en plena desinversión: mientras el valor de Telecom alcanza los US\$7300 millones, el de Telefónica sería de alrededor de US\$1000 millones (Rumi, 2025a). A esta información deberían agregarse créditos pendientes de cobro y el producido por el cálculo del resultado bruto de explotación (EBITDA) de cada empresa. En cuanto a la cantidad de empleos directos, ambas empresas son las mayores contratantes del sector telco. Sin contar subcontrataciones, Telecom dispone de unos 21.000 trabajadores en relación de dependencia mientras que Telefónica registra unos 10.000 trabajadores.

Volviendo a los valores de capitalización, quienes desean relativizar la posición del Grupo Telecom como gran "Campeón Nacional" del sector TIC, enmarcan su valor de mercado de US\$ 7300 millones con otras competidoras regionales o globales: "Relacionados con algunos de los competidores existentes o ingresantes al mercado argentino, esos valores de capitalización son elocuentes: AMX, la dueña de Claro, alcanza los US\$87.000 millones. Y Starlink, la promocionada oficialmente prestadora de servicios de banda ancha y

comunicaciones móviles de Elon Musk, alcanza los US\$350.000 millones” (Rumi, 2025a, citando a “una fuente cercana a la operación”).

Como ya señalamos, el retiro de Telefónica española de sus filiales en Latinoamérica era previsible, aunque su impacto en cada país será variable. Entre marzo y abril de 2025, además de su desprendimiento de la filial argentina, Telefónica anunció la venta de sus activos y el retiro de Colombia y de Perú (DPL News, 2025). La compañía planea salir también de México y Uruguay, para concentrarse en sus mercados más rentables como Brasil y Alemania.

Complementando el panorama referido en los párrafos anteriores, en el ecosistema TIC de Argentina -además de las mencionadas Telecom, Telefónica y Claro, también cuentan:

- la empresa pública ARSAT como principal operador mayorista alternativo (en situación potencial de ofrecer mejores soluciones de enlaces y backups),
- varios carriers proveedores de redes y enlaces mayoristas privados de escala regional o local,
- más de una docena de Sociedades Anónimas con participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) provinciales con importante presencia en sus respectivos territorios,
- más de 1200 prestadores minoristas (Internet, cable, telefonía al hogar, más servicios empresarios y enlaces dedicados), entre los cuales se registran empresas medianas (Telecentro, Intercable, etc.), empresas pequeñas, y 600 cooperativas, mutuales y asociaciones civiles en actividad (Baladrón, Kejval y Rossi, 2023, p. 23-24).

Encuadre legislativo de la operación

La compra de Telefónica de Argentina por Telecom Argentina y sus respectivas subsidiarias integra la prestación de servicios dentro del mismo marco regulatorio de telefonía móvil y fija, banda ancha fija y video a escala nacional en Argentina, cuya autoridad de aplicación es el Enacom.

La operación se encuadra en la ley 27.442 de Defensa de la Competencia, que a su vez tiene fundamento en el art. 42 de la Constitución Nacional, referido a las medidas estatales que se deben adoptar para preservar los derechos de usuarios y consumidores.

La ley 27.442, sancionada en 2018, prohíbe determinadas prácticas como las concentraciones económicas y el abuso de la posición dominante. Dedicó dos capítulos a estos supuestos especiales: la posición dominante y las concentraciones. En el artículo 7 se define la concentración económica como “la toma de control de una o varias empresas”, la que se puede concretar a través de la realización la fusión entre empresas (inciso a), la transferencia de fondos de comercio (inciso b) o la adquisición de la propiedad o cualquier derecho sobre acciones o participaciones de capital (inciso c). El artículo 8 prohíbe “las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar un perjuicio para el interés económico general.”

El 5 de marzo de 2025, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) inició un expediente a partir de la notificación de Telecom de la operación de concentración económica. Para la CNDC y el Ente Nacional de Comunicaciones, comenzaron entonces a correr los plazos administrativos para solicitar información, realizar aclaraciones y organizar audiencias.

Dos semanas después, la Oficina del Presidente emitió un nuevo Comunicado Oficial informando que “suspende preventivamente la operación” hasta tanto se profundice el análisis sobre la concentración y las posiciones dominantes de mercados que conlleva su concreción ⁴, adelantando el contenido de la Resolución 63/2025 de la Secretaría de Industria y Comercio

⁴ El Comunicado Oficial fue emitido el viernes 21 de marzo de 2025. La Resolución fue consignada por

(de la cual depende la CNDC). Esta Resolución identificó tres aspectos relevantes en la resolución que adoptó medidas preventivas ⁵:

- "las participaciones de mercado y el incremento en el grado de concentración en los mercados de telefonía móvil y acceso a internet, superan ampliamente los umbrales establecidos en todas las presunciones estructurales examinadas".
- sobre el uso del espectro para Internet, datos y telefonía móvil, "la operación notificada implicaría una amenaza para el ingreso de nuevos competidores ya que limita el ingreso de nuevos competidores que puedan actuar como freno a la capacidad de las empresas existentes de subir precios".
- Se supera el límite máximo de acumulación de espacio radioeléctrico para los Servicios de comunicaciones móviles para la tecnología 4G. Se aclara que el límite no contempla las bandas 5G, asignadas en 2023.

El 19 de junio de 2025, la Secretaría de Industria y Comercio aprobó por Resolución 242/2025 y comunicó a Telecom un detallado dictamen técnico de objeción emitido por la CNDC, como parte del proceso de estudio, convocando a la compradora a presentar consideraciones y propuestas de mitigación de los efectos restrictivos señalados ⁶.

Panorama económico de participación por sectores de mercado

No existe una empresa que compita en todos los sectores donde opera la suma de Telecom y Telefónica. Telecom+Telefónica tendrían posición dominante en todos los mercados de telecomunicaciones, excepto en el nicho de conectividad satelital minorista, que aún no representa un volumen de negocios que dispute el de Telecom (Becerra, 2025).

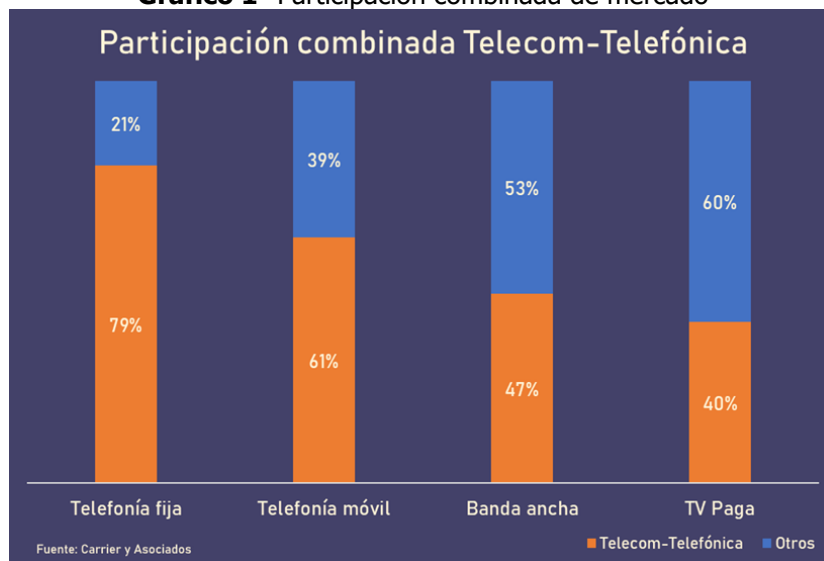
Tras la compra de Telefónica por parte de Telecom Argentina, las sumas de las participaciones de mercado de ambas empresas son, en números redondeados para los cuatro principales segmentos: 61% en telefonía móvil, 47% en banda ancha, 40% en TV paga y 79% en telefonía fija (Carrier y Asociados).

el Diario Perfil el domingo 23 de marzo. Ver: <https://www.perfil.com/noticias/economia/la-resolucion-del-gobierno-que-suspendio-la-compra-de-telefonica-por-parte-de-telecom.phtml>

⁵ Ver considerandos de la Resolución 63/2025 SIyC. Ref. Nota al pie 4

⁶ Resolución Secretaría de Industria y Comercio de la Nación 242/2025, junto al dictamen y anexos disponibles en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2025/06/reso-dictamen_y_anexo_telecom_argentina-1_2.pdf

Gráfico 1- Participación combinada de mercado



Fuente: Carrier y Asociados (2025).

Una tercera operadora en competencia y parte interesada, Telecentro, denunció la operación el 14 de marzo ante la CNDC, destacando que con la concentración de los negocios de Telecom y Telefónica “ostentarían nada menos que el 79% del mercado de telefonía fija, 61% del mercado de telefonía móvil, 48% del mercado de Internet por banda ancha y 42% del mercado de televisión por suscripción, en todos los casos medidos por cantidad de clientes”⁷.

En cuanto al impacto geográfico por jurisdicción, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la concentración escala a un valor superior al 70% según lo informado preliminarmente por el Enacom. Las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan y La Pampa son zonas especialmente afectadas⁸.

El informe técnico de objeción aprobado por la Secretaría de Industria y Comercio (Resolución 242/2025) realiza fuertes señalamientos que impedirían prima facie una autorización lisa y llana:

“La operación de concentración tendría efectos horizontales significativos en nuestro país, en los mercados minoristas residenciales de telefonía fija, telefonía móvil, internet por banda ancha, televisión paga y servicios corporativos y en los mercados de servicios mayoristas (tránsito IP, transporte de datos y red de acceso de telefonía móvil). Asimismo, se verifican distintos efectos verticales que tienen lugar en mercados en los cuales una o ambas empresas operan alternativamente como oferentes y como demandantes.” (Resolución 242/2025, párrafo 466)

“...a priori no hay elementos que permitan descartar que la compradora no pueda abusar de la posición dominante derivada de la operación, toda vez que la estructura del mercado resultante y los competidores no tendrían la capacidad de impedir o limitar la estrategia potencialmente abusiva de la adquirente. Asimismo, las barreras técnicas, regulatorias y comerciales, que aumentan producto de la operación, tampoco permiten el ingreso probable y

⁷ Además, a estos porcentajes y números debe sumarse la acumulación en el Servicio de Radiodifusión por Suscripción [TV por cable] que explotan tanto Telecom como Telefónica y los clientes de telefonía celular de la segunda marca de Movistar que opera bajo el nombre Tuenti”.

Ver: Denunciaron a Telecom por violar la ley de defensa de la competencia con la compra de Telefónica. Canal 26, 14 de marzo de 2025. En <https://www.canal26.com/economia/denunciaron-a-telecom-por-violar-la-ley-de-defensa-de-la-competencia-con-la-compra-de-telefonica--415360>

⁸ Ver considerandos de la Resolución 63/2025 SIYC. Ref. Nota al pie 4.

significativo de nuevos operadores que contrarresten las potenciales prácticas abusivas.

Por ende, siguiendo con lo concluido previamente, la adquisición de TELEFÓNICA por parte de TELECOM aumenta la probabilidad de que la compradora abuse de la posición dominante resultante en los mercados analizados, restringiendo la oferta de servicios mediante el incremento unilateral de precios, el deterioro de la calidad, y/o mediante prácticas exclusorias". (Resolución 242/2025, párrafo 477)

Algunos consultores como Enrique Carrier, señalan que para los casos de servicios fijos (banda ancha, telefonía fija y TV paga), la concentración podría no considerarse sobre el total de clientes ya que las áreas cubiertas por las redes mayormente no se superponen tanto en términos geográficos, aunque sí en diversas áreas urbanas, como en algunos sectores del AMBA. En el caso de Internet de banda ancha y TV por suscripción se verifica más superposición, especialmente en el caso de la red de la ex Cablevisión-Fibertel cubriendo zonas donde históricamente operaba Telefónica. La participación total superaría el 40%, aunque una gran parte de los clientes ya lo eran de Telecom.

En los servicios móviles no hay dudas sobre el impacto de la concentración: las empresas Telecom+Telefónica combinadas alcanzan al 61% del mercado y Claro el 39% restante, con redes que se superponen totalmente ya que tienen o deberían tener cobertura nacional. Por ello, resulta pertinente caracterizar la situación como un duopolio: sólo dos empresas controlarían la oferta de servicios móviles sobre redes con espectro asignado.

Redes y espectro. Aspectos regulatorios e infraestructurales

Por aplicación de la Ley 27.078 Argentina Digital, el Enacom debe intervenir principalmente en dos cuestiones: * la autorización del cambio de control por compraventa de acciones, y * el control de topes de uso de espectro por licenciatario y su eventual adecuación.

Se habría ejecutado una compraventa de acciones que resultó en el cambio del control de Telefónica Móviles a favor de Telecom sin la autorización previa de Enacom, tal como requiere el artículo 13 de la Ley Argentina Digital N° 27.078 (los licenciatarios deben obtener autorización del Enacom para efectuar cualquier modificación de las participaciones accionarias o cuotas sociales en las sociedades titulares que impliquen la pérdida del control social). La competidora Claro denunció esto al Enacom solicitando que se "intime de forma urgente" al vendedor TLH Holdco S.L.U. y a Telecom y Telefónica Móviles, "a dejar sin efecto la transacción y se la someta al pedido de autorización previa del ente". (Rumi, 2025b)

Respecto del uso del espectro, en los hechos se estaría ejecutado una "transferencia de las autorizaciones precarias de uso del espectro sin la autorización previa del Enacom, como dicta la Resolución 682/2023". Respecto del 3G y 4G, la transferencia consistiría en unos 130 MHz de espectro radioeléctrico de Telefónica a Telecom, que estaría imposibilitada legalmente de recibirlo y usarlo por encontrarse utilizando el "máximo acumulable conforme la Resolución 171/2017".

Es evidente que la fusión de redes de Movistar (Telefónica) y Personal (Telecom) hace que se exceda ampliamente el límite de uso de espectro radioeléctrico para los servicios de 2, 3 y 4G (establecidos por Resolución Enacom). No resulta así en el caso del espectro para 5G. Esto implica que podría haber algún tipo de devolución, además de la asignación a otros eventuales prestadores promovidos para 4G y 5G.

Será muy difícil que pueda surgir un nuevo operador móvil de relevancia utilizando el espectro eventualmente devuelto. Es complejo justificar la cuantiosa inversión que implica en tiempo y dinero desarrollar una nueva red para ingresar a un mercado maduro, con penetración de

líneas en la población de más del 100%, donde ganar participación de mercado sólo es posible a través de una guerra de precios que terminaría desangrando al entrante.

Por último, hay cuestiones de prácticas empresariales de uso de infraestructura compartida, tanto pasiva (postes, tendidos complementarios) como activa (la red de conectividad propiamente dicha), que deberán ser revisadas como "buenas prácticas" desde un ente regulador en ejercicio de sus funciones, ya que Telecom y Telefónica han sido cooperantes entre sí, por ejemplo respaldándose como redes secundarias de reaseguro mutuo de internet mayorista en la Provincia de Buenos Aires.

Antecedente permisivo: la autorización de la Megafusión Cablevisión-Telecom

Antes de analizar las posibles decisiones que sucederán durante el segundo semestre de 2025, cabe revisar lo sucedido con la autorización durante la presidencia de Mauricio Macri a la fusión por adquisición de Cablevisión con Telecom (mediante las Resoluciones Enacom 5644/2017 de diciembre de 2017, y Secretaría de Comercio 374/2018, que aprobó haciéndolo propio al dictamen de mayoría de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) (Rossi, 2018) ⁹.

El anuncio oficial de la mencionada autorización con ciertos reparos sugería una actitud estricta por parte del Gobierno: "La CNDC ordena venta de activos en banda ancha fija e impone obligaciones a Telecom". Sin embargo, en una operación por demás compleja, la Secretaría de Comercio de la Nación prácticamente reconoció la situación de hecho. Sólo impuso obligaciones de remediación vía desprendimiento de clientes cuando la concentración de internet fija de las fusionadas superaba un 80% de los clientes, según determinó Enacom. ¹⁰

El Estado aceptó las propuestas de la empresa fusionada: la cesión de sólo 143.343 clientes a una empresa que ellos mismos eligieron (Universo.Net) ubicados en cinco provincias con ostensible posición dominante; la devolución de porciones del espectro radioeléctrico que excedían lo dispuesto por ley; y la adopción de "compromisos de conducta" a medida de las necesidades empresariales.

Al igual que en la actualidad lo hace bajo el concepto de "portafolio irrepetible", la CNDC reconoció en 2018 que la fusionada era la única prestadora que podía ofrecer el cuádruple play en el corto y mediano plazo (oferta de TV Cable, telefonía móvil y fija e Internet) identificando impedimentos fácticos de los demás competidores para brindar los cuatro servicios empaquetados. Esta posición privilegiada fue morigerada sólo por un compromiso de conducta para limitar temporalmente la oferta integrada de servicios de TV por cable con telefonía móvil (aunque no la oferta de otros paquetes o promociones como la Banda Ancha Fija con la TV por cable).

Tras años de guardar silencio en la pelea por la primacía en el sector de las telecomunicaciones, Telefónica de Argentina entonces impugnó la Resolución 374/2018, que había autorizado la megafusión Telecom-Cablevisión. Sin adherir necesariamente a todos los puntos objetados, se cita aquí la impugnación para dar cuenta de los privilegios favorables a la concentración o al mantenimiento de posiciones dominantes en que en ese momento incurrió el Gobierno, y resultan útiles en 2025 para abordar la compra de Telefónica por Telecom.

⁹ Las citas directas e indirectas de este acápite se toman de Rossi, 2018.

¹⁰ Varios operadores y especialistas señalaron el irrazonable excesivo 80% de piso para determinar poder significativo de mercado y la consecuente desinversión en un sólo servicio (internet fijo), fijado por el Gobierno. Por caso, en México "un agente será considerado preponderante cuando su participación nacional sea mayor al 50 por ciento medido en número de suscriptores, audiencia, tráfico en sus redes o por la capacidad de las mismas" (Bertolini, 2025).

Un resumen de los puntos críticos de la Resolución gubernamental, de acuerdo a la impugnación de Telefónica señalaba:

- * Acumulación de frecuencias en la nueva Telecom mayor a lo permitido;
- * En los servicios de telecomunicaciones en general y de conectividad a Internet y paquetes de servicios, existencia de "elevados niveles de barreras de entrada para un operador alternativo en forma rápida, probable y significativa";
- * "No han demostrado de manera concluyente que las ganancias de eficiencia presentadas resultarán en menores precios y/o en mejoras de servicios para los consumidores en el corto plazo".

Telefónica agregó que:

- * "Ilegítima e irrazonablemente se ha omitido analizar los efectos nocivos de la operación en algunos mercados como el de contenidos audiovisuales, íntimamente vinculados con la operación, y sus efectos verticales y de conglomerado".
- * La CNDC definió "de manera errónea o injustificadamente limitada mercados relevantes, cuya definición correcta agravaría aún más los problemas de competencia". Solamente consideraron mercados de localidades o municipios tomando en cuenta "factores como proximidad y continuidad geográfica" (de los que surgen 62 mercados en los que se superponen redes entre Telecom y Cablevisión), sin mayores explicaciones de la metodología utilizada. La CNDC omitió analizar las dimensiones nacional y provincial de la fusión.
- * La CNDC "ha aceptado compromisos de conducta que resultan ilegítimos, irrazonables e insuficientes para prevenir los efectos nocivos que presenta la operación". Entre ellos, el de compartición de infraestructura, ya previsto como obligación regulatoria; y el de la cesión de abonados a través de una venta a Universo Net S.A., un cesionario que como "comprador débil" obraría de tapón amigable para la Nueva Telecom hacia terceros operadores.

Telefónica señaló que la CNDC debió haber ordenado desinversiones en mayor escala y producto de estudios comprensivos. Y que la venta de activos debe hacerse a un tercero que resulte un "competidor vigoroso y efectivo", no sólo en algunas localidades de cinco provincias, sino también en otras zonas de superposición como el AMBA, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Salta y Santa Fe.

También marcaron en consonancia con el proyecto de la denominada "Ley Corta" en tratamiento en ese momento en el Parlamento:

- * que se genere la obligación de acceso a la red mayorista de la Nueva Telecom para terceros entrantes, garantizando condiciones económicas y de calidad replicables, y en términos equitativos y no discriminatorios.
- * que se imponga a la Nueva Telecom la obligación de abstenerse de realizar subsidios cruzados de servicios donde tenga dominancia, a servicios competitivos.
- * que se prohíba a Telecom la captura de clientes de la empresa desinvertida durante al menos dos años, dado que poseía información relevante de ellos.

Perdiendo la paciencia que en otros momentos históricos de la política regulatoria sin dudas la benefició, Telefónica pidió en 2018 a la CNDC que ejerza su poder de policía consignado en el título III de la nueva Ley de Defensa de la Competencia para dar cumplimiento al artículo 42 de la Constitución Nacional: recordó que este organismo tiene la atribución y el deber de llevar adelante un análisis técnico-económico-jurídico de los efectos de la concentración. Y esto debería hacerlo como política estructural ex-ante, y no como política de comportamientos, es decir luego de que se produzcan acciones consideradas nocivas.

Prospectiva: las posibles limitaciones a la compra de Telefónica por Telecom

Como se señaló, la resolución definitiva que emita la Secretaría de Industria y Comercio, previo dictamen de CNDC, en 2025 podrá: (a) autorizar la operación, (b) subordinar el acto a condiciones o (c) denegar la autorización.

El panorama para establecer remedios estructurales a la concentración es desalentador por las barreras de entrada existentes para nuevos prestadores, lo cual conlleva a una limitación a la diversidad de la oferta. Es decir que esta compra y una eventual fusión posterior entre ambas empresas resulta en un riesgo sustancial de conformación de un duopolio de facto a nivel nacional -especialmente en conectividad móvil-, dominado por Telecom+Telefónica y por AMX-Claro.

Las principales formas de evitar un “oligopolio hostil” que resulta de un preponderante Telecom+Telefónica en probable colusión con Claro ¹¹, serían:

- * Establecer tarifas reguladas para el acceso a las redes mayoristas, garantizando que los pequeños prestadores de TV de pago, de banda ancha fija y otros actores emergentes puedan operar con costos competitivos. Esto evita costos indirectos en consumidores residenciales, empresas y servicios.

- * Poner a Telecom restricciones conductuales claras y controlar su cumplimiento: -no paquetización de servicios durante cierto tiempo, - desinversión en zonas de alta concentración de servicios fijos a empresas que no sean fantasmas, - habilitación o facilitación de uso de infraestructura a otros prestadores existentes, y a Operadores Móviles Virtuales (existente es la full OMV cooperativa Imowi de CATEL; y entre los entrantes estaría Telecentro que ya tuvo una polémica autorización en 2023, etc.); -eventual reventa forzada de capacidad de red (que el operador Telecom+Telefónica ceda parte de su red a terceros interesados en mantener la competencia).

- * Sobre futuras asignaciones de espectro resultante de la devolución de parte del espectro de Telefónica: establecer condiciones que favorezcan la existencia de redes compartidas o neutras y el acceso de operadores móviles virtuales.

Consideraciones finales

El anuncio de la compraventa, realizado por Telefónica en Madrid y por Telecom en Argentina resultó un hecho consumado, tanto en lo discursivo como en lo económico-financiero, y no existen antecedentes en el devenir político institucional de la Argentina y la región, de un Gobierno que haya rechazado operaciones en materia de telecomunicaciones de esta envergadura. Si bien los comunicados de prensa y las resoluciones preventivas del Gobierno generan una tensión frente al proceso de autorización, más allá de las definiciones ideológicas o las intenciones para la promoción de la competencia, poco podrá hacer el regulador ante la situación de mercado y las fuertes barreras de entrada existentes para que entren o se fortalezcan terceros actores en los segmentos de internet fija y móvil, (menos aún en los de

¹¹ Un duopolio colusivo reduce la competencia real, ya que ambos operadores móviles pueden evitar la guerra de precios sin necesidad de acuerdos formales, estableciendo tarifas elevadas y limitando el incentivo para mejorar los servicios o expandir la infraestructura.

La falta de competencia efectiva también puede afectar la inversión en infraestructura, generando deficiencias en la cobertura de redes, tiempos de respuesta más prolongados en atención al cliente y un menor incentivo para el despliegue de nuevas tecnologías. Asimismo, los operadores dominantes podrían incurrir en prácticas anticompetitivas, como la exclusión de rivales en acuerdos mayoristas o restricciones en el acceso a infraestructura compartida.

televisión por suscripción y de telefonía fija, hoy ya con bajas de abonados y escasísima rentabilidad).

Ante la posibilidad que se impongan otras medidas en términos de desconcentración de mercado y de espectro, previas o como resultado de las resoluciones gubernamentales sobre el caso en estudio, se destaca la ausencia de reglamentación del artículo 46 de Ley 27.078 Argentina Digital vigente (determinación de poder significativo de mercado), lo cual habilita la discrecionalidad de determinación del piso para la venta o desinversión de unidades de negocios donde se superen niveles de concentración. Obra como antecedente un piso escandaloso del 80% de concentración geográfica en el servicio de internet fija dispuesto en 2018 para la autorización de la Megafusión Cablevisión-Telecom. En México (donde se encuentra en situación preponderante AMX-Claro), la nueva Ley de Telecomunicaciones mantuvo el piso del 50% establecido por la legislación anterior para posiciones dominantes de mercado, que podría ser tomado como parámetro máximo contemporáneo para el caso que nos ocupa.

De consolidarse la autorización, los grandes jugadores de conectividad y telefonía móvil en Argentina se reducirían de tres a dos (Telecom+Telefónica y Claro) en un escenario sin posibilidades inmediatas de remediación, llevando a la Argentina a ser el único país con solo dos operadores de envergadura en la región ¹².

Si bien podría ser un factor coyuntural, la relación editorial del grupo Telecom-Clarín respecto al Gobierno también complejiza la toma de decisiones, atento a las elecciones legislativas de medio término de octubre de 2025. Uno de los componentes para la ecuación electoral del oficialismo es disponer de un ecosistema de medios dócil, y el grupo multimedia Clarín-TN - integrado accionariamente dentro del grupo Telecom- mantiene poder de agenda, por cuanto en la deriva de las decisiones sobre la compra de Telefónica pueden existir negociaciones que favorezcan la condescendencia del Grupo en alguna de las ramas audiovisuales o escritas de sus medios.

Desde una mirada más amplia de políticas TIC, el debate sobre los parámetros de la autorización de la compra de Telefónica por Telecom actualiza la desatención de la situación de desequilibrio competitivo de otros prestadores no dominantes, considerando la posición oligopólica existente y proyectada. Siguiendo buenas prácticas regulatorias disponibles en todo el mundo, se deberían tomar medidas ya sea protegiendo a los prestadores que no están integrados verticalmente en los servicios, o que prestan servicios en algunas ciudades o localidades del país, no siempre servidas por Telecom-Telefónica-Claro.

Esto implicaría a) regulaciones generales de topes de posición dominante, b) imposición de condiciones a la compra/fusión Telecom-Telefónica y c) fomento. Para esto último, sería primordial el restablecimiento de la disponibilidad del Fondo Fiduciario de Servicio Universal derogado por decreto 6/2025, y destinarlos mediante programas precisos para el despliegue y fortalecimiento de redes en las zonas y los prestadores de interés social.

Como otra pieza de la planificación pública, una revitalización de las capacidades de gestión y de interés social de la empresa pública ARSAT SA podría generar alternativas de servicio ante la situación cuasimonopólica de prestación de servicios mayoristas TIC, así como el cuidado de la Red Federal de Fibra Óptica que es patrimonio de los argentinos y resulta un activo fundamental en materia de conectividad para todos los prestadores TIC.

¹² La información aportada por Enacom citada en el dictamen de CNDC anexo a la Resolución 242/2025 señala que en caso de concretarse la operación "Argentina sería el único país con solo 2 operadores de envergadura dentro del conjunto de países seleccionados de la región. En el caso de Colombia, la cantidad de operadores alcanzaría a 6, mientras que Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú cuentan con cuatro empresas operadoras de envergadura" (párrafo 277).

Por último, desde una mirada de afectación de derechos de consumo y ciudadanía, a mayor reducción de las condiciones de competencia del mercado TIC, no podrán evitarse distorsiones en los precios minoristas. Si los precios se fijan discrecionalmente en situaciones de monopsonio estarían vulnerándose los derechos que establece el artículo 42 de la Constitución Nacional para los usuarios y consumidores.

Referencias bibliográficas

- BALADRON, Mariela, KEJVAL, Larisa y ROSSI, Diego. **Conectividad popular. Organizaciones sociales prestadoras de Internet en barrios populares y áreas rurales de Argentina**. Buenos Aires: CCOM-UBA /UNDAV, Ed. Mil Campanas, 2023.
- BECERRA, Martín. **Casi un monopolio**. Buenos Aires: Acción Cooperativa, IMFC. 12 marzo 2025. Disponible en <https://accion.coop/opinion/casi-un-monopolio/>
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo. **La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015) Nuevos medios y tecnologías, menos actores**. UNQ-Observacom, 2017.
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo. **Concentración y convergencia de medios en América Latina**. Communiquer [En ligne], 20 | 2017, mis en ligne le 30 septembre 2017. Disponible en <https://journals.openedition.org/communiquer/2277>
- BERTOLINI, Paula. **Nueva reforma telecom en México: qué cambia y permanece en la propuesta de Sheinbaum**. DPL News, México, 23 abril 2025. Disponible en <https://dplnews.com/nueva-reforma-telecom-en-mexico-que-cambia-y-permanece-en-la-propuesta-de-sheinbaum/>
- BOLAÑO, César. **Economía política y cultura. La batalla de la comunicación en la América Latina del siglo XXI**. CABA: CLACSO; Quito: CIESPAL, 2024.
- CARBONI, Ornella y otros (2025) **Concentración en las comunicaciones, medios e internet en argentina 2019-2023**. En Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación, v. 24 n. 48, ALAIC. Disponible en <https://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/1230/1067>
- CARRIER, Enrique. **El fin de una era**, en newsletter Comentarios, Buenos Aires: Carrier y Asociados, Año XXI Nº 982, 28 febrero 2025.
- DPL News. **iEs oficial! Millicom compra Telefónica en Colombia**. México: DPL News sitio digital, 12 marzo 2025. Disponible en: <https://dplnews.com/es-oficial-millicom-compra-telefonica-en-colombia/>
- ROSSI, Diego. **Asimetrías y regulaciones en tiempos de megafusión y "Ley Corta"**. Capítulo del libro: Televisión Cooperativa y Comunitaria. Monje, D. y Rivero, E. (comps.). Córdoba: Ed. Convergencia Cooperativa, págs. 224 a 233, 2018.
- RUMI, María Julia. **Telefónica de Argentina se vendió a Telecom por US\$1245 millones**. Buenos Aires: La Nación. 25 febrero 2025. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/avanza-la-venta-de-telefonica-de-argentina-con-un-candidato-que-ya-hizo-una-oferta-y-otro-que-pidio-nid24022025/>
- RUMI, María Julia. **Claro le pidió al Gobierno que se deje sin efecto la venta de Telefónica a Telecom**. Buenos Aires: La Nación, 1 abril 2025. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/claro-le-pidio-al-gobierno-que-se-deje-sin-efecto-la-venta-de-telefonica-a-telecom-nid01042025/>
- SEGURA, María Soledad y LINARES, Alejandro. **¿Cómo evitar la captura de las élites?**

Las instituciones participativas de políticas de comunicación en Argentina. Revista Argentina de Comunicación (10) 13, págs. 94-120, 2022.

VINELLI, Natalia, SUAREZ, Mariano y LOPARDO, Esteban. **La oscuridad al final del túnel. Un balance político y de gestión sobre los primeros meses del gobierno de Javier Milei. Capítulo Comunicación, prensa y conectividad.** Buenos Aires: Fundación para el Desarrollo Humano Integral. Agosto de 2024.