

La persistente protección de un nicho: Telecom y Telefónica en el mercado argentino de telecomunicaciones.

Fontanals, Gustavo.

Cita:

Fontanals, Gustavo (2007). *La persistente protección de un nicho: Telecom y Telefónica en el mercado argentino de telecomunicaciones. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-024/231>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/e7ne/pxn>

Nombre y Apellido: Gustavo Fontanals

Afiliación institucional: Licenciado en Ciencia Política de la UBA. Investigador asistente del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Becario de postgrado tipo I de CONICET. Doctorando del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina.

Correo electrónico: gustavofontanals@gamil.com

Título de la ponencia: “*La persistente protección de un nicho: Telecom y Telefónica en el mercado argentino de telecomunicaciones*”.

Propuesta temática:

El trabajo apunta a indagar el proceso político que configuró la evolución de las capacidades regulatorias públicas (tanto normas como entes de control) sobre las compañías de telecomunicaciones básicas (Telecom y Telefónica). Se parte de evaluar el esquema que emerge de la privatización (nave insignia de la época, se realizó *ejecutivamente* con una premura e improvisación tal que se habría reflejado en una regulación inicial precaria y débil), para analizar luego los cambios cruciales que sufrió el esquema regulador a través de las diversas gestiones de gobierno hasta la actualidad. Los numerosos cambios de reglas que se dieron a lo largo de los gobiernos de Menem, De la Rúa, Duhalde y Kirkchner, ¿implicaron una mejora en las capacidades de control públicas? O por el contrario, la “discrecionalidad política” inicial se vio reproducida continuamente, dando lugar a una “discrecionalidad reglamentaria” continua dominada por la “política de los grupos de interés”, en la que diversos objetivos “políticos” de corto plazo (como ser los intereses de ganancias de las empresas, o los objetivos políticos-fiscales del gobierno) primaron por sobre cualquier consideración sectorial de largo plazo.

A través del relevamiento documental y bibliográfico, y de entrevistas a representantes de los diversos actores intervinientes, se busca indagar el proceso político que condiciona cada una de estas modificaciones relevantes de las capacidades de control.

Introducción

Ya ha pasado mucho tiempo desde que se concretó la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) que dio origen a las compañías Telefónica de Argentina y Telecom Argentina. Han pasado, a su vez, muchos gobiernos, varios de ellos con orientaciones político-institucionales y económicas diferentes. A esta altura, acorde a las normativas que acompañaron al proceso de transferencia y al posterior proceso de

liberalización, Argentina debería contar con un mercado de telecomunicaciones eficiente, en el que se diera competencia entre varias compañías. Sin embargo, esto no ha ocurrido: Telefónica y Telecom conservan una neta posición dominante en el segmento de telefonía fija (con un 91 % de participación nacional entre ambas, y en la práctica una “distribución concertada” que representa un virtual monopolio sobre cada una de las regiones originales de concesión); y han logrado extender su poder de mercado sobre los otros segmentos del sector, principalmente (en términos de ingresos) la telefonía móvil y la provisión de acceso a Internet (en donde son los referentes principales de mercados oligopólicos altamente concentrados).

¿Qué es lo que ha sucedido para que, más allá de las disposiciones normativas y de la sucesión de gobiernos a cargo de su ejecución, la introducción de competencia haya sido tan limitada? Claramente, tal como señala la literatura especializada en *competencia imperfecta* (Robinson, 1973), la protección de un mercado cautivo frente a la introducción de potenciales rivales constituye el interés central de la estrategia de las compañías. Lo que parece sorprendente aquí es la efectividad con lo que lo han logrado: han mantenido un cerrado control sobre el mercado original (telefonía fija, fundamentalmente en llamadas locales y nacionales, pero también con fuerza en llamadas internacionales, más expuestas a la competencia); y se han expandido hacia los sustitutos indirectos y directos (como la telefonía celular y el Sistema de Comunicaciones Personales –PCS–) y los nuevos servicios que se fueron desarrollando (como la transmisión de datos, y principalmente el acceso a Internet). Y en especial en un proceso de largo plazo, de productos y condiciones cambiantes, en el que sería de esperar que se viera reflejada la influencia de los intereses y estrategias de otros actores intervinientes, como los sucesivos gobiernos, otras empresas que quieran ingresar, los usuarios, u otros.

La intención del trabajo es analizar, desde una perspectiva histórico-política, la evolución del proceso que va desde la transferencia de ENTel (momento en que se produce la *configuración inicial* del nuevo sector de negocios de telecomunicaciones, tanto por la estructura de mercado como por el esquema de regulación emergentes) hasta la actualidad, con la intención de centrar la atención en la resolución de lo que denominamos “*coyunturas críticas*”, situaciones en que se produce una decisión que configura (de una determinada manera) la evolución posterior. Cada una de esas coyunturas supone una definición, tanto sea por la implementación de una política pública determinada como por lo contrario, la inacción estatal. Se buscará rastrear la participación de las compañías en cada uno de esos casos, intentando comprender cómo han logrado proteger y expandir su nicho de negocios. ¿Cuál ha

sido su relación con el poder político, fundamentalmente el PEN que es en definitiva quien tiene a su cargo la instrumentación de las políticas respectivas? ¿Cómo han intervenido el Congreso y la Justicia? ¿Qué participación tuvieron otros actores, como los organismos internacionales o los gobiernos de los países de los propietarios de las compañías? ¿Y los usuarios?

A través de la revisión bibliográfica y documental sobre la privatización de Entel y la regulación y liberalización del mercado de telecomunicaciones, y la realización de entrevistas a representantes de los actores intervinientes, se intenta dotar de intelegibilidad política a este proceso, en el cual los postulados normativos-institucionales parecen quedar sin efecto, dejando lugar a *procesos discrecionales* en los que terminan primando objetivos particularistas, abriendo lugar a “la política de los grupos de interés” (Vispo, 1999). Y, desde ahí, indagar sobre la preponderancia de los objetivos particulares de estas compañías por sobre los de los otros actores interesados¹.

Debido a limitaciones de espacio, en esta presentación se ha resumido y/o agrupado el desarrollo de varias de estas coyunturas críticas, principalmente en las partes iniciales del proceso (que a su vez ya fueron bastante tratadas por muchos investigadores, en los que me apoyo, y estaría repitiendo mucho). También se han tenido que dejar de lado varias referencias de entrevista.

Las privatizaciones y la regulación desde una perspectiva política.

Las reformas estructurales del Estado y la economía, con las privatizaciones como uno de sus núcleos centrales, fueron anunciadas por Menem al poco tiempo de asumir el gobierno, en medio de una emergencia profunda, que no sólo comprendía una fuerte crisis económica (cuadro hiperinflacionario mediante), sino también una importante crisis fiscal y estatal. Esto asestaba un golpe formidable sobre la autoridad política, ante la evidente falta de capacidades de gobierno y de autonomía (Palermo, 1999). La adopción del programa reformista resultó uno de los componentes básicos de la estrategia política de Menem, centrado en la necesidad de generar recursos de gobierno que permitieran poner punto final a esa descomposición. Así, a partir de la vinculación del mandato electoral recibido con un espacio político de acción

¹ La investigación se encuentra en estado de avance, y este informe está basado principalmente en la revisión bibliográfica y documental, y sólo en parte en las entrevistas (referidas principalmente el proceso de transferencia de ENTel, y sólo parcialmente respecto a la evolución posterior). La intención es utilizar lo aquí expresado para continuar con las entrevistas a los actores de modo de corroborar o refutar las interpretaciones realizadas. En este sentido, todos los comentarios y sugerencias son bienvenidos, dado que permitirán corregir y mejorar un trabajo en curso.

ampliado ante la emergencia, logró imponer sobre el resto de los actores sociales y políticos una “*fuga colectiva hacia adelante*”, que combinaba las políticas de ajuste y estabilización reclamadas con las reformas. Y esto, de extrema importancia aquí, a través de una fuerte “*economía de capacidades institucionales*”; esto es: la tendencia a concentrar el diseño y concepción de las políticas, verticalizar la ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo los instrumentos y procedimientos utilizados (Palermo y Novaro, 1996). Esto comprendió el casi inmediato desarrollo de poderes discrecionales por parte del Poder Ejecutivo, colocándose por sobre el Legislativo y el Judicial (aprobación de las leyes “ómnibus” de Reforma del Estado y de Emergencia Económica y “*politización*” de la Justicia mediante la ampliación de la Corte Suprema). A su vez, implicó una fuerte concentración de las capacidades decisorias en la cima del Ejecutivo, convirtiendo en “*virtud*” el extremo deterioro de las capacidades institucionales y de gestión estatales (Palermo, 1999).

Este rápido proceso fue crucial; sin embargo, se presentaba la necesidad de sostenerlo en el tiempo. Aparece entonces la *estrategia coalicional* del presidente, destinada a lograr apoyo social concreto para esos recursos de gobierno conformados. Así, emprendió la búsqueda de sustento efectivo por parte del “*mundo de los negocios*”, que todavía no se prestaba a brindar más que un apoyo difuso a las políticas lanzadas, dada su “*sorpresiva*” reorientación (Acuña, 1995).

Es aquí donde el proceso de reformas, y las privatizaciones en especial, toman un lugar central como parte de una estrategia y una dinámica política. En pleno contexto de crisis, el anuncio de un vasto programa privatizador fue una de las principales respuestas ofrecidas por el gobierno para ganar credibilidad en ese “*mundo de los negocios*” y recomponer relaciones con los acreedores externos. De este modo, la política privatizadora adoptó fundamentalmente el carácter de una herramienta macroeconómica destinada a estabilizar la economía, privilegiándose la cancelación masiva de deuda pública externa con el propósito de superar el estrangulamiento financiero del sector público (Gerchunoff y Canovas, 1996). Otros autores (Azpiazu, Palermo) han llevado el análisis más lejos, sosteniendo que se trataba centralmente de una estrategia política destinada a lograr la incorporación efectiva de esos sectores como “*beneficiarios*” del esquema privatizador, ofreciendo tanto una capitalización nominal de acreencias externas como seguros nichos rentísticos de negocios. De esta forma, el proceso de reformas en general, pero las privatizaciones en especial, aparecen dominados por una racionalidad macropolítica de corto plazo, que se impuso por sobre cualquier racionalidad macroeconómica (social o sectorial) de largo plazo (Palermo, 1999).

Esto contó con importantes repercusiones en cuanto a las capacidades institucionales del Estado: la premura y abarcatividad con la que se implementó el proceso, en vista de los objetivos políticos y fiscales de corto plazo, habría conducido en general a un “*tratamiento residual*” de la política regulatoria. Así, la “economía de capacidades institucionales” del proceso de gestión se habría trasladado a los resultados, con la consecuente debilidad de los esquemas regulatorios iniciales (Thwaites Rey, Oszlak y Felder).

La privatización de Entel y la regulación emergente.

La privatización de ENTel es calificada por buena parte de la literatura como el “buque insignia” (Palermo 1992) del proceso de privatizaciones, el *leading case* (Margheritis 1998) o el “mascaron de proa” (Abeles 2001) que abrió el paso a las transferencias posteriores, dotando de legitimidad o aceptación al proceso en su conjunto, con un temprano ejemplo exitoso de transferencia que a su vez registraba una rápida mejora del servicio (el mensaje era no sólo “se puede hacer”, sino que “privatizar sirve”). Como ya sostenían varios de los “manuales del buen privatizador” en boga (a partir del ejemplo de BT en Inglaterra), iniciar un programa de privatizaciones de más vasto alcance por la compañías de telecomunicaciones nacionales (monopólicas) contaba con un carácter estratégico (Abeles, 2001): se trataba de un negocio con un horizonte promisorio que tenía buenas posibilidades de atraer inversiones locales o del exterior (con la consecuente entrada de capitales), que afectaba principalmente a sectores medios, y que en general conllevaría una rápida modernización y mejora del servicio, sentando un precedente ejemplar para el resto del proceso².

Pero a su vez, debe ser considerado el “mascarón de proa” del programa de privatizaciones en su conjunto en el sentido de que varias de las características que tomó este proceso en particular –muchas de las cuales surgieron “sobre la marcha”– fueron luego replicadas en transferencias posteriores. Y esto se dio más allá del considerable cambio en las condiciones macroeconómicas y de capacidad estatal. De este modo, pareciera ser que cierta lógica emergente de este proceso se replicó en las posteriores, con una suerte de mecanismo *path dependence* (como ser la conformación de los consorcios –con vinculación de grupos económicos locales, banca acreedora y operadoras internacionales–, la dolarización de las tarifas y su indexación por el IPC de Estados Unidos, o las importantes tasas de rentabilidad

² Esta recomendación fue pronto tomada por el BM para los países emergentes que iniciaban este tipo de reformas, pero con el agregado de que, para asegurar el interés de los inversores, “[...] la compañía suele mantener la mayoría de sus privilegios monopólicos por un tiempo luego de la privatización [...]” (Khambato 1998, citado en Abeles 2001. Quizá el ejemplo de ENTel, uno de los primeros de con reservas de mercado a nivel mundial, haya influido).

de los negocios, entre otras). En este sentido, resulta importante abocarse al estudio de los procesos concretos de definición e implementación de las políticas de privatización primero, y de regulación y liberalización posteriormente, dado que, de nuevo, muchas de sus características se definieron “sobre la marcha”³.

• *Proceso de formulación e implementación de la política de privatización*

Es un claro ejemplo de lo que se suele denominar (Gerchunoff y Canovas, 1996) *primer etapa* del proceso de privatizaciones (*caótica*), en la que la falta de capacidades estatales en un contexto de seria emergencia económica, fiscal y financiera (hiperinflación, déficit fiscal y default de la deuda externa) es casi absoluta. Como ya explicamos, siguiendo a Palermo 1995, el gobierno “hizo de la precariedad virtud”, concentrando las capacidades decisorias y de gestión en su cima, ubicándose de un modo discrecional por sobre el poder legislativo (Ley de Reforma) y, en última instancia, también sobre el Judicial (ampliación de la Corte). En el caso concreto de ENTel, nombró a una interventora, María Julia Alzogaray, lo que ya de por sí era una señal simbólica importante en virtud de su procedencia. Y que hizo gala del modo discrecional y centralizado de tomas de decisiones, realizando sucesivas modificaciones a lo largo del proceso.

En el marco de una *política coalicional* para fortalecer su capacidad de gobierno, con el objetivo de dar una clara *señal* de su orientación reformista, la premura y principalmente la concreción efectiva de la transferencia era el objetivo rector de la estrategia del gobierno. En este sentido, esa señal buscaba llegar tanto a los grandes grupos económicos con presencia en el mercado local, como a los acreedores comerciales internacionales, como a los organismos internacionales de crédito. Cada uno por diversos motivos, que exponemos en breve: los grandes grupos se podían considerar entre los principales perdedores de las reformas (dado que en general eran los principales proveedores del Estado, representantes de la “patria contratista”) y ya habían demostrado su fuerza de oposición en los intentos de privatización del gobierno de Alfonsín (y justamente en el caso de ENTel) y en la crisis que condujo a la hiperinflación. Y a decir verdad, los grupos económicos que a su vez eran los principales “proveedores” eran los únicos “oferentes seguros” que cabía esperar. Los acreedores externos

³ Esto se refleja en el testimonio de Rodolfo Barra, Secretario de Obras Públicas de la Nación entre 1989 y 1990 y fiel colaborador del Ministro Dromi: “En la primera etapa de privatizaciones, se dio una definición espontánea y sobre la marcha, que buscaba resolver los problemas que iban apareciendo”. Entrevista realizada en el marco del Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, Programa de Historia Política, IIGG. En adelante AHO Realizada el 14/11/2006.

estaban en una situación de “default de hecho” desde 1988 y también se creía que habían tenido un papel importante en esa crisis (ataque contra la moneda). Además, y de fuerte importancia, entre 1982 y 1987 se había procedido a una *suerte de capitalización de acreencias*, dado que éstas habían sido ofrecidas como garantía en las refinanciación de la deuda externa pública; esto hacía necesario la obtención de un *waiver* (dispensa) de parte de los bancos para continuar con el proceso de transferencia, lo que sin dudas hicieron valer. Finalmente, los organismos multilaterales de crédito ya venían solicitando la ejecución de reformas estructurales en general y de privatizaciones en particular desde hace unos años, y de hecho condicionaban la entrega de fondos (incluso los ya asignados) a la puesta en marcha del proceso (como destaca Torre 1991, funcionaron como “cadena de transmisión”)⁴.

De este modo, en el marco de esta estrategia, es de esperar que el gobierno incorporara los intereses de estos actores en el proceso de cambio. Y la forma específica en que se buscó captar a los actores cuyas resistencias podían ser más fuertes (los grupos económicos y los acreedores) fue incorporándolos como beneficiarios del proceso de transferencia de las empresas, como integrantes de los consorcios adjudicatarios⁵. Esto permitía a su vez conformar una nueva alianza estratégica entre los sectores del capital concentrado, fundamentalmente entre los grupos económicos con presencia en el mercado local y los acreedores externos, que durante los últimos años del gobierno de Alfonsín venían disputando intensamente por la captura de los escasos recursos públicos (en bruto, la pelea entre los subsidios y la sobrefacturación del Estado contra el pago de intereses de la deuda).

En el caso concreto de la privatización de ENTel, esta estrategia se reflejó en la obligación de participación en los consorcios de operadores internacionales de experiencia, todos los cuáles se asociaron en sus presentaciones con grandes grupos económicos con presencia en el mercado local (lo que, como resalta Abeles 2001, pareciera como un requisito adicional de tipo implícito) DESARROLLAR MEJOR. Como veremos, estos resultarán los integrantes activos de las compañías que estamos analizando de aquí en más.

En cuanto al mecanismo de capitalización de deuda como forma de pago (una de las características que después se replicaría en las demás transferencias), fue en realidad algo que

⁴ En este sentido, vienen a lugar las declaraciones de M. J. Alzogaray mientras se estaba desarrollando el proceso de transferencia: “Debemos proceder rápidamente, de modo de enviar señales para atraer al capital inversor. Esto hará posible luego manejar el tema de la deuda externa más fácilmente”. Citado en Margheritis 1998.

⁵ Otra de las resistencias importantes que el gobierno de Menem debía afrontar en el proceso de privatización era la de los sindicatos, lo que logró hacer a través de una política que combinó premios (instrumentación del Programas de Propiedad Participada o cooptación de dirigentes) y castigos (despidos, traslados y represión), pero que escapa a los fines de esta presentación. Al respecto, véase Palermo y Novaro 1995; Margheritis 1998 y Abeles 2001.

se fue definiendo sobre la marcha. Como remarca Margheritis 1998, “En principio el gobierno no estaba completamente convencido de su eficacia ni de las condiciones bajo las cuáles podría aplicarse. [...] Sin embargo, este tema se entrecruzó con las negociaciones por la renegociación de la deuda externa que se estaban llevando adelante en forma simultánea con esta privatización y la opinión de los acreedores externos se hizo pesar. En realidad, la posibilidad de su aplicación devino progresivamente más relevante a medida que se constató que sólo unas pocas empresas y bancos mostraron cierto interés en el negocio. Finalmente, este tema fue determinante en el resulta final, ya que se estableció que el ganador de la licitación sería el que ofreciera la mayor cantidad de bonos de deuda” (168)⁶.

En un contexto económico complicado (hay que recordar que las dificultades económicas continuaron durante el proceso de transferencia, con un nuevo episodio de tipo hiperinflacionario en el verano de 1990), y con la regla de oro de la estrategia del gobierno de concretar efectivamente la transferencia, se incrementó el poder de presión de los potenciales inversores. Se trataba de concretar la venta rápido, sin dar oportunidad a la conformación de resistencias fuertes y mandando una clara *señal* del camino tomado, y si para eso había que “sacarle brillo a las joyas”, el gobierno no tenía el menor problema⁷.

En este marco, se conformó un proceso de toma de decisiones de tipo discrecional, con centro en el equipo privatizador y la propia interventora, que en virtud de sus interacciones y/o intercambios con los diversos actores interesados (en muchos casos en reuniones de naturaleza reservada) tomó un conjunto de definiciones sucesivas que configuraron la forma concreta que adquirió la transferencia, reflejándose en la normativa del Pliego de bases y condiciones y en los Contratos de transferencia. Esto, a su vez, tuvo una fuerte implicancia sobre la estructura del nuevo sector de negocios emergente⁸.

⁶ Al respecto, cabe resaltar otra parte del testimonio de Barra: “Las decisiones acerca del tema de los títulos de deuda se tomaban en Economía, que era quien llevaba la relación con los organismos. La decisión la tomaban ellos y luego la transmitían”. (AHO). Se debe aclarar que esta frase está dirigida al proceso de privatización de los corredores viales, que era manejada directamente por el MOSP, pero es de esperar que un tratamiento similar se haya dado con la interventora en relación a ENTel.

⁷ En palabras de Barra: “Había que lograr el interés de los empresarios, para lo cual se debía hacer apetecible el negocio” (AHO).

⁸ Nuevamente, estamos centrándonos en este trabajo en la perspectiva de la compañías (en esta etapa, de los grupos integrantes de los consorcios), y se toman las interacciones con otros actores (como otros órganos de gobierno, sindicatos o organismos internacionales, por ejemplo) en función de cómo afectaron los intereses y estrategias de aquéllas. Por lo tanto, quedan fuera de un tratamiento directo las relaciones de otros actores entre sí (como, por ejemplo, las de la interventora y los sindicatos en relación al PPP), más allá de que también influyeron notablemente sobre la forma que tomó este proceso (y también sobre la que tendrán transferencias posteriores).

Se debe aclarar nuevamente que en este trabajo está centrado en la perspectiva de las compañías telefónicas (en esta etapa, de los grupos integrantes de los consorcios), y que se toman las interacciones con otros actores (como pueden ser otros organismos del gobierno nacional, los sindicatos o los organismos internacionales) en función de cómo afectaron los intereses y estrategias de aquéllas. Por lo tanto, quedan fuera de un tratamiento directo las relaciones de otros actores entre sí (como, por ejemplo, las de la interventora y los sindicatos en relación al PPP), más allá de que también influyeron notablemente sobre la forma que tomó este proceso (y también sobre la de transferencias posteriores). Asimismo, dadas las limitaciones de espacio, nos dedicaremos a exponer brevemente el tratamiento de estas “decisiones cruciales”.

- La división regional de ENTel en dos empresas separadas para su privatización. Se analizaron divisiones más grandes en base a la experiencia internacional (principalmente la decisión en los Estados Unidos en 1982 de dividir la AT&T, dado lugar a la emergencia de las denominadas Baby Bells); se llegó a tres zonas en una primera versión del pliego; finalmente quedó en dos áreas. La idea era generar compañías lo suficientemente grandes como para atraer a los inversores, y promover una suerte de competencia por comparación entre los dos operadores con reservas de mercados regionales. Por otro lado, se suponía que estas dos compañías de gran tamaño iban a competir efectivamente entre sí una vez finalizado el plazo de exclusividad.

- Los servicios de telecomunicaciones que se incluyen en las empresas a transferir. Se debe tomar en cuenta la definición local que se toma de telefonía básica⁹, que integra los servicios de llamadas locales, urbanas e internacionales en el mismo operador, que a su vez cuenta con reservas de mercado temporales (contra las recomendaciones internacionales, de separar los mercados con mayor posibilidad de introducción de competencia –llamadas internacionales– de los más cautivos). A esto se le incorporaron los servicios de telex y transmisión de datos a nivel internacional, también en exclusividad temporal. Y finalmente se brinda la posibilidad a las licenciatarias de participar en otros servicios (telex y transmisión de datos a nivel nacional y radio móvil marítimo) y en nuevos servicios no incluidos en la

⁹ Se entiende por telefonía básica en Argentina “[...] a la provisión de enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red pública o que están conectados a dicha red y la provisión por estos medios del servicio de telefonía urbana, interurbana e internacional de voz viva” (Forcinito, 2003, 2).

definición de telefonía básica bajo un régimen de competencia en un mercado que no restringía la entrada de otros operadores¹⁰.

- La exclusividad temporal para la prestación de los servicios de telefonía fija tanto para llamadas locales como nacionales e internacionales. Y a su vez, como marcamos arriba, la posibilidad de que las empresas con servicios en reserva –monopólicos– también puedan participar en los servicios en competencia –algo que también se contraponía con las recomendaciones internacionales).

- La adopción por parte del Estado de los pasivos de la empresa previo a la transferencia, los que a su vez de hecho se incrementaron mucho durante el proceso de transferencia (por ejemplo, a través de la instalación de líneas no habilitadas que recibieron luego las prestatarias –Forcinito, 2001–).

- La incorporación de una tasa de retorno garantizada para las compañías (del 16 %), lo que incluía la posibilidad de incorporación de un subsidio en caso de que no se alcanzase. Al respecto, es muy interesante remarcar la renuncia expresa por parte de las operadoras a esta tasa garantizada entre la adjudicación y la firma de los contratos de transferencia (Abeles, 2001). Cabe preguntarse qué las lleva a la renuncia a una garantía semejante, y la respuesta tal vez provenga que para esa altura las compañías ya habían tomado conciencia del negocio recibido, y que la garantía implicaba a su vez la necesidad de una “revisión” en caso de que esa rentabilidad se superase.

- El precio base fijado para cada una de las empresas y la modalidad de capitalización de acreencias. La literatura coincide el que precio final pagado por la compañía fue muy bajo (US\$ 214 M en efectivo y US\$ 5028 M de títulos de deuda a valor nominal, y cuya cotización de mercado se ubicaba entre un 15 % y un 19 % del valor nominal).

¹⁰ Esto, como veremos, tendrá mucha importancia pues se verá reflejado posteriormente en el ingreso de las adjudicatarias a los mercados de PCS y de provisión de acceso a Internet, que constituyen claros ejemplos de esos nuevos servicios por venir.

- En relación al mecanismo de regulación tarifaria adoptado (*price cap* o precio tope)¹¹, la fijación de la “magnitud base” (o tarifa de partida) a partir de la cual se harían las adecuaciones posteriores (tanto por variación de costos como por el coeficiente de eficiencia). Al respecto, buena parte de la literatura (Vispo 1999, Abeles 2001, Aspiazu 2003, entre otros) coincide en que las tarifas de partida fueron fijadas demasiado elevadas, de modo de que por un lado quedaron neutralizados los efectos potenciales del coeficiente de eficiencia, a la vez que se garantizó la obtención de ganancias de tipo extraordinario por las operadoras a lo largo de todo el período que rigió ese mecanismo –al menos, hasta la segunda etapa de la liberalización en el 2000–. Como remarca Abeles, previo a la transferencia la interventora aplicó un incremento de tarifas –medido en dólares– de cerca del 700 % –mientras que la inflación mayorista fue de 450% y la variación del tipo de cambio fue del 235 %–; de este modo, el precio del pulso expresado en dólares pasó de 0,47 centavos a 3,81 centavos.

- Los mecanismos de ajuste de tarifas: inicialmente se definió un ajuste semestral en relación a la variación del IPC, pero producto de la fuerte variación del tipo de cambio registrada a fines del 89 y comienzos del 90, para la firma de los contratos las operadoras solicitaron un mecanismo mixto que ponderación las variaciones del IPC y del tipo de cambio.

- La definición del coeficiente de eficiencia previsto en el *price cap*: se definió (sin mediar ninguna metodología concreta) un coeficiente fijo del 2 % que sería aplicable recién después del tercer año de concesión y que aumentaba al 4 % para el cuarto, cuando parecía previsible una mejora sustancial de la productividad (tanto por la “racionalización” de la empresa como por las modernizaciones tecnológicas).

- El papel de los proveedores de la compañía: existía un acuerdo previo con Italia por el Digi II que los oferentes querían dejar de lado y finalmente se cumplió en forma restringida; se renegociaron otros contratos de provisión preestablecidos y se estableció la libertad de compra –dejando de lado toda regulación del estilo de compra nacional.

¹¹ El mecanismo *price cap* es una de las novedades regulatorias emergentes del programa de privatizaciones realizada en Gran Bretaña, en contraposición del sistema *cost-plus* predominante en los Estados Unidos (que implicaba una tasa de ganancia “razonable” calculada a partir de la evaluación de los costos de las operadoras, lo que supone grandes esfuerzos de información por parte del regulador, a la vez que puede incentivar a las empresas a elevar sus costos –muchas veces artificialmente– de modo de elevar sus ganancias). El sistema *price cap*, que luego se utilizó también en la regulación de las compañías de transporte y distribución de energía eléctrica y gas natural, “[...] se basa en reducciones preestablecidas con respecto a una magnitud base. En el caso del servicio telefónico, implicaba la actualización de las tarifas en función de una evolución del IPC menos un coeficiente de eficiencia predeterminado. De esta manera, no sólo se reducen notablemente los requerimientos de información por parte del organismo regulador, sino que se pretende beneficiar a los usuarios (cautivos) al transferirles, cuanto menos parcialmente, los aumentos de productividades de las empresas monopólicas” (Abeles, 2001, 94).

• El plantel de empleados, las condiciones laborales y el “problema sindical” en general: bajo la estrategia de hacer “jugoso” el negocio para atraer inversores y concretar efectivamente la transferencia, el gobierno debía dar cuenta de lo que en general podemos denominar “problema laboral”. Se trataba de una empresa con una importante plata de empleados, con un sindicato único Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), que contaban con una serie de beneficios adquiridos (como estabilidad, descuento en tarifas telefónicas, condiciones de trabajo) que los diferenciaba del sector privado (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001). Y la Seccional Capital de FOETRA ya había demostrado su poder de oposición en el intento anterior promovido por Terragno. Nuevamente, nos centramos en este punto en cuánto influye en los intereses y estrategias de las compañías adjudicatarias, pero no profundizamos su tratamiento. La estrategia del gobierno, en una lógica de premios y castigos, comprendió cinco componentes (Palermo 1995, Margheritis 1998 y Abeles 2001): la reglamentación del derecho a huelga en los servicios públicos; cooptación del titular de FOETRA, Julio Guillán (que fue nombrado Subsecretario de Comunicaciones); pérdida de los beneficios para los empleados, la expulsión de personal, bajo modalidades diversas como jubilación anticipada, retiro voluntario o despido; y la inclusión del Programa de Propiedad Participada. Lo cierto es que, en un contexto de caos y de aceptación social del proceso de privatización, la oposición gremial no logró articularse con fuerza.

Como dijimos, estas definiciones tomadas a lo largo del proceso de transferencia (y recogidas en la letra de los pliegos de bases y de contratos), en esa dinámica de toma de decisiones discrecional, impactaron directamente sobre la estructura del nuevo sector de negocios emergente, y también sobre su regulación.

Sintetizando, se conformó un mercado de telefonía básica¹² con dos grandes empresas con reservas regionales por un período determinado (7 años, con posibilidad de otros 3 según el cumplimiento de metas de inversión): Telefónica en la región sur del país y Telecom en la región norte, distribución que se repetía para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En comunicaciones internacionales, se creó una empresa de propiedad compartida (Telintar), que también contaba con los mismos plazos de reserva de mercado para los servicios de telefonía nternacional (lo que se deriva de la definición de telefonía básica), y de

¹² Se entiende por telefonía básica en Argentina “[...] a la provisión de enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red pública o que están conectados a dicha red y la provisión por estos medios del servicio de telefonía urbana, interurbana e internacional de voz viva” (Forcinito, 2003, 2).

telex y transmisión de datos a nivel internacional. Finalmente, para la prestación de los otros servicios en regímenes de competencia, se conformaron otras dos empresas de propiedad compartida: Startel para la prestación de telex y transmisión de datos a nivel nacional y radio móvil marítimo, y Miniphone para la provisión de telefonía móvil celular en el AMBA (donde pasó a competir con Movicom, a quien se le había adjudicado el servicio en 1988).

Tal como apunta Forcinito, “Este diseño originario de la estructura de mercado [...] presentaba fuertes inconsistencias con vistas a la ulterior apertura del mercado a nuevos operadores [ya prevista en la normativa de transferencia] en la medida en que promovía la integración vertical y horizontal de las empresas en lugar de la separación de los segmentos más competitivos de los monopólicos (como los servicios de transmisión de datos y el servicio básico telefónico) y/o la desagregación de la prestación del servicio básico de corta y larga distancia nacional e internacional con el fin de promover la competencia oligopólica, que era admitida crecientemente en la prestación de éstos últimos [...]” (2003, 3).

Como vimos, la estrategia que determinó las acciones y decisiones del gobierno en esta etapa iba más allá de la efectiva posibilidad de introducir competencia en el sector, sino en mejorar aquello que se buscaba vender, y esto claramente dejó a las compañías adjudicatarias muy bien paradas. Desde esta perspectiva, se puede entender que estos “privilegios heredados” del monopolio estatal de telecomunicaciones (reservas temporales sobre muchos servicios y posibilidad de participar en otros más) se hayan reflejado en tasas de ganancia que de esta forma estaban garantizadas. Y también puede comprenderse (sin compartirlo), que se haya incrementado la tarifa partida e instaurado un coeficiente de eficiencia tan bajo y recién aplicable años después, neutralizando las ventajas del sistema *price cap*. O las medidas de “racionalización” previa de la empresa, que también supusieron muchos beneficios para las compañías (en relación a deudas, a los trabajadores, a los proveedores, etc.). Desde acá, puede explicarse ese dato tan remarcado sobre la bibliografía de las privatizaciones en Argentina: las elevadas tasas de ganancia de las compañías adjudicatarias (Área de Economía de FLACSO Argentina en general).

En este contexto (crisis económica y un gobierno debilitado centrado en la emisión de una señal al mercado, que debe negociar con grupos económicos nacionales y extranjeros muy poderosos), se hace presente por primera vez (y en un grado extremo) un aspecto de los procesos de privatización y de regulación que se repetirá continuamente en Argentina en los años siguientes, hasta la actualidad: se trata de lo que Thwaites Rey y López (2001) han definido como “*oportunismo empresario*”. Se trata de “[...] utilizar la debilidad ocasional del

Estado en determinado momento para imponerle condiciones más que beneficiosas para los privados” (3), bajo diferentes tipo de amenaza, como que no se concrete el proceso de transferencia (lo que ocurriría en este caso en esta etapa), o que se “caiga” una concesión, o renegociar otras ventajas (como una expansión de los plazos) a cambio de la realización de inversiones política o económicamente necesarias en el corto plazo. Como vimos, ese *oportunismo empresario* fue muy bien empleado por los consorcios de Telefónica y de Telecom ya en el momento de la transferencia, y lo continúan haciendo con mucha eficacia en cada una de las decisiones de importancia vinculadas con el sector hasta la actualidad.

Asimismo, a partir del contexto de implementación de la política y tomando en cuenta la regla de oro de la estrategia del gobierno, puede explicarse el tratamiento residual que se le dio a la política de regulación sobre el sector. En medio de la premura, e inserto en un discurso privatista que entendía que el sólo paso de la actividad al ámbito del mercado iba a mejorarse la eficiencia, se consideró que no hacía falta “perder tiempo” en esas tareas¹³. Es así que se concretó la creación del ente regulador recién *después* de la transferencia y su puesta efectiva en práctica todavía meses más tarde (Comisión Nacional de Telecomunicaciones -CNT- primero y Comisión Nacional de Comunicaciones -CNC- después). Además, no se dio una buena definición de sus competencias, ni de sus relaciones con otros organismos del gobierno (específicamente el PEN, directamente por Presidencia o a través de la Secretaría de Comunicaciones). Como resalta la literatura sobre el tema (López y Felder 1998, Vispo 1999), a lo largo de los dos gobiernos de Menem el organismo no contó nunca con autonomía respecto al gobierno, que como veremos no sólo lo intervino por largo tiempo, sino que también transfirió muchas de sus funciones a la Secretaría de Comunicaciones (principalmente las de determinación de las políticas de regulación, dejando en manos del ente las de control).

Las decisiones cruciales en el período de exclusividad.

Los “privilegios” que recibieron las compañías producto del proceso de definición e implementación de la política de transferencia no sólo fueron conservados, sino que por

¹³ Al respecto, Barra ha sostenido que en esas primeras privatizaciones (tanto con ENTel como con los coreadores viales) no se consideró imprescindible la creación de Entes reguladores, bajo la idea de que los órganos de gobierno ya existentes (como ser la Secretaría de Comunicaciones o Vialidad Nacional) podían cumplir efectivamente las tareas de control, y que en todo caso la sociedad operaría como controlante de las actividades de las empresas privadas. (AHO). Asimismo, se pueden citar las declaraciones de Dromi a la prensa de la época: “El gobierno está dejando la administración de las empresas de servicios públicos en manos de la sociedad [...] la sociedad va a controlarlas [a las compañías privadas], les va a exigir un buen servicio” (citado en Serafinoff, sin fecha)

medio de una lógica similar de negociaciones discrecionales con el PEN (sea con el MOSP, la Secretaría de Comunicaciones o el ente intervenido), y también bajo la amenaza de diversas presentaciones judiciales, las compañías adjudicatarias lograron incrementarlos expandiéndose hacia nuevos segmentos del mercado, a la vez que impedían el ingreso de nuevos jugadores. Como veremos en la breve descripción de las principales decisiones cruciales del período, pareciera que estas compañías lograron persistentemente defender sus intereses, y esto es algo que se debe explicar desde una lógica política.

- La modificación del mecanismo de ajuste tarifario del *price cap*: la Ley de convertibilidad (febrero de 1991) prohibió expresamente todas las indexaciones en la economía, lo que junto con la fijación del tipo de cambio era su punto central. Desde marzo hasta noviembre del 1991, efectivamente las telefónicas no aplicaron ninguna actualización tarifaria (se debe tener en cuenta que en ese período sí hubo una “inflación residual” cercana al 80 %, aunque también como contrapartida la fijación elevada de la tarifa de partida)..

El decreto 2.585/91 del PEN aprueba los acuerdos realizados entre el MOSP (a cargo de Dromi, quien volvió a tomar a su cargo lo vinculado con la privatización tras la salida de la interventora) y las compañías telefónicas, estableciendo “la conveniencia de expresar el valor del pulso telefónico en dólares”, sumando a esto que “es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos”.

Esta decisión, producto nuevamente de negociaciones discrecionales y sin ningún atisbo de institucionalidad, resulta de extrema importancia porque es el primer caso de tarifas de un servicio público que son fijadas en dólares y actualizables según el IPC de EUA, algo que después ya es tomado como punto de partida en los contratos de otros casos de privatización. Asimismo, es muy significativo para explicar tanto las ganancias extraordinarias de las compañías a lo largo en la convertibilidad como la evolución de los precios relativos (pronto la inflación local pasó a ser menor que la de los EUA, lo que se empeoró todavía más en los años finales de la convertibilidad, donde hubo deflación a nivel local). Finalmente, esta “cláusula” será una de las principales justificaciones para la presentación de juicios internacionales por parte de las compañías luego de la crisis.

- La incorrecta aplicación del coeficiente de eficiencia a las tarifas: a partir pocas renegociaciones con las compañías, y en abierta contradicción con las normas, se definió primero una prórroga adicional de un año para su implementación, y posteriormente se

permitió su “aplicación cruzada compensada”, posibilitando que se aplique sólo a las llamadas internacionales (que ya estaban más sujetas a la competencia, a esa altura a través del call back, e igualmente se preveía que tendrían que bajar de precio) y no a las llamadas locales (en reservada). Esta posibilidad de compensación entre servicios, prohibida en la normativa original y viabilizada por un decreto del PEN, es lo que luego permitirá adoptar la forma que tuvo el rebalanceo tarifario que tratamos a continuación.

- La implementación y definición del rebalanceo tarifario. Se suele postular en las recomendaciones internacionales que como paso previo a los procesos de apertura de los mercados de telecomunicaciones se debe realizar un rebalanceo de las tarifas, de modo de evitar que los operadores preexistentes puedan aplicar subsidios cruzados entre sus servicios, pudiendo aplicar tarifas predatorias en algunos segmentos (los más abiertos a la competencia) de modo de obstaculizar el ingreso de nuevos jugadores. Esto se empezó a discutir por 1995, y derivó en la intervención de la CNT por parte del gobierno dada la postura contraria de sus funcionarios concursados a implementar esta política.

Finalmente en 1997, producto de negociaciones discrecionales entre las compañías y el gobierno (a través de la Secom y de la CNT intervenida), se puso en práctica, pero de un modo completamente contrario respecto al postulado a nivel internacional. Con la apertura próxima, se procedió a incrementar las tarifas de las llamadas locales –todavía reservadas, y con una mayor barrera natural a la entrada de competencia– en relación a las interurbanas e internacionales –prontas a la liberalización, y con mayores competidores potenciales–. Es decir, las telefónicas obtuvieron un incremento de precios en los segmentos más cautivos (aún luego de la liberalización), a la vez que se dio una rebaja en el que se podía prever mayor competencia (lo que hacía presuponer que los precios iban a bajar igualmente, pero además disminuye los incentivos para los ingresantes y queda en posición de poder aplicar subsidios cruzados desde el segmento más caro y cautivo).

Por otro lado, otro de los aspectos que comprendió el rebalanceo fue el incremento relativo de las tarifas de usuarios residenciales en relación a usuarios comerciales (se aumentó el abono y se eliminaron los minutos libres), lo que seguramente pueda explicarse a partir de las políticas del estilo de la “devaluación fiscal”, orientadas a elevar la competitividad de la economía argentina.

Ambos casos, se sostuvieron sobre el decreto anterior que permitía la compensación entre tipos de servicio. Lo cierto es que uno de los presupuestos del rebalanceo es mantener la

neutralidad, que los ingresos de las compañías no se incrementen, y esto claramente no fue así, sino que se elevaron considerablemente (Aspiazu, 2003).

- La adjudicación de licencias del Sistema de Comunicaciones Personales (PCS). Se trata de un proceso bastante largo que merece un estudio propio sobre el modo en que se dio la interacción de los actores intervinientes (las propias Telefónica y Telecom, pero también las compañías que venían brindando telefonía celular –Movicom y CTI–, otras empresas interesadas en ingresar al sector, los diversos organismos de gobierno y la Justicia, entre otros) pero que supera los límites de este trabajo. Presentaré sucintamente en qué modo la resolución de este proceso permitió a las compañías analizadas reforzar su posición de privilegio en el sector de las telecomunicaciones.

La tecnología PCS, a diferencia de la celular, constituye un sustituto directo de la telefonía básica, dado que permite brindar tanto servicios de telefonía móvil como fija a precios competitivos. “De allí que la política de concesiones de nuevas licencia para el servicio de telefonía fija y móvil mediante esta tecnología constituyera un aspecto regulatorio estratégico desde una perspectiva de mediano/largo plazo, en la medida que abriría la posibilidad a que *otras* empresas lograran ingresar al mercado y, por lo tanto, erosionasen en alguna medida la posición dominante que las LSB [licenciatarias del servicio básico] heredaban del período de exclusividad” (Forcinito, 2001, 246). De hecho, así fue como fue concebida inicialmente por la Secretaría de Comunicaciones, que en 1995 lanzó por primera vez un llamado a la concesión de licencias para la región del AMBA. Sin embargo, esta convocatoria fue pronto suspendida por una serie de acciones judiciales interpuestas por las compañías de telefonía celular (Miniphone, compartida por Telefónica y Telecom, y Movicom) que sostenían que contaban con la exclusividad para la prestación de servicios telefonía móvil¹⁴.

Con estas demandas, el gobierno congeló la iniciativa, pero dos años después, sin mediar ninguna resolución, volvió a convocar (Decreto 92/97) a un proceso para otorgar dos licencias para el servicio en el AMBA, con las que se podría comenzar a prestar telefonía móvil inmediatamente y telefonía fija una vez finalizado el período de exclusividad (que, como veremos, había sido extendido hasta 1999). Y un rasgo central de esta normativa, en consonancia con lo arriba descrito, es que “se excluía del mismo a los operadores del

¹⁴ Sostenían que el contrato con Movicom le otorgaba la exclusividad para estos servicios en el AMBA hasta el 2003; la normativa de la transferencia de ENTel sostenía que los “nuevos servicios telefónicos” (aquellos no incluidos en la definición de telefonía básica) se prestarían en competencia, pero que las adjudicatarias podían participar.

servicio básico telefónico y a sus empresas vinculadas” (Forcinito 2001, 247). Parecía que finalmente se iba a abrir paso a cierto esquema de competencia en el mercado de telecomunicaciones. Sin embargo, la convocatoria nuevamente fue impugnada judicialmente por las compañías, y el proceso se suspendió.

Sorpresivamente, al año siguiente, el mismo día que se dictó el Decreto (264/98) que reglamentaba el Plan de liberalización de las telecomunicaciones, se dio a conocer también el Decreto 266/98, que volvía a convocar a la concesión de licencias, tanto para el AMBA como para las dos regiones del interior del país (12 licencias en total, 2 en el AMBA y 4 en cada una de las regiones), y que permitía la participación de las telefónicas. Y se lo hacía en base a un método de subasta (por mayor oferta). Como ya dijimos, en situaciones de este tipo, donde se trata de un mercado protegido con operadores preestablecidos y concentrados, éstos buscan generalmente maximizar sus ganancias no de modo marginal, sino tratando de obstaculizar el ingreso de nuevos jugadores. Era de esperar que los operadores preestablecidos (principalmente las compañías telefónicas de las que estamos tratando –que operaban en varios segmentos del mercado– pero también las de telefonía celular que también se enfrentaban a un sustituto directo), en un contexto en el que a su vez se veían en el horizonte cercano la liberalización del mercado, presentarían las mejores ofertas. Pero además se incorporó en los pliegos la posibilidad a las compañías preestablecidas de mejorar la oferta (aunque no hubiese empate técnico). Parece lo que se conoce como un traje a medida para las empresas preestablecidas, y principalmente para Telefónica y Telecom que eran quienes más tenían para perder tanto con este sustituto directo como con la liberalización que se avecinaba.

Explicar porqué se dio esto así parece complicado, pero se debe tener en cuéntale contexto de un gobierno saliente que busca definir la estructura del mercado por venir antes de irse, a través de cambios abruptos y, nuevamente, discrecionales. ¿Qué es lo que recibió el gobierno a cambio de otorgar tantos beneficios? La literatura no ofrece una respuesta clara a esto, en general se menciona nuevamente el poder de los grupos económicos concentrados para promover sus intereses. Se intentará, por medio de entrevistas no realizadas todavía, dar alguna respuesta que permita entender porqué esto fue así.

- La extensión del período de exclusividad para los servicios de telefonía básica y el Plan de liberalización de las Telecomunicaciones. Cuando en noviembre de 1997 finalizaron los siete años del período de exclusividad, el gobierno no dio a conocer ninguna resolución al respecto. Recién en marzo de 1998, por medio del Decreto 264/98 (conocido como Plan de

liberalización de las Telecomunicaciones) se dio una definición acerca de la prórroga, a su vez que se definía el modo de la apertura posterior.

En cuanto a la prórroga, se dispuso de modo parcial (dos en lugar de los tres años previstos), debido al cumplimiento parcial de las metas de inversión (se había dado una fuerte expansión de la red, pero de modo muy desigual a nivel regional). De este modo, las compañías lograban conservar sus reservas de mercado por los menos por otros dos años, tras lo cual habría otro año de apertura restringida.

Así, se dispuso que en una primera etapa, desde noviembre de 1999, podrían ingresar dos nuevas compañías, y se definió la composición que debían tener los consorcios que quisieran participar, que debían estar integrados por: operadores de servicios de telefonía móvil, operadores de redes de televisión por cable, y operadores independientes (las cooperativas telefónicas). Se justificaba sobre la necesidad de que las nuevas empresas ya contaran con infraestructura instalada, pero en la práctica constituía otro “traje a medida” (Forcinito 2001, 241), en este caso a favor de la compañías de telefonía celular, dado que en la práctica los dos consorcios iban a tener que incluir a Movicom y a CTI. Esto parece ser un suerte de compensación tanto por la extensión del período a las telefónicas como por el llamado a licitación a PCS.

Más importante para los intereses de las compañías que estamos analizando son las disposiciones que se tomaron con respecto a la segunda etapa de apertura, la liberalización plena prevista para noviembre de 2000, dado que en el Reglamento General de Licencias y Plan Nacional de Licencias se fijaron requisitos y obligaciones que deberían cumplir los potenciales ingresantes que en la práctica constituyen importantes barreras a la entrada (cuando tendría que ser al revés, se debería buscar incentivar de determinado modo a los nuevos ingresantes). Brevemente, podemos mencionar la existencia de licencias particulares para cada tipo de servicio (por lo que se debían acumular licencias para prestar distintos servicios), elevados requerimientos patrimoniales, altos niveles mínimos de inversión, metas de cobertura sumamente exigentes a los pocos años, y no se instrumentaba ningún mecanismo de “asistencia indirecta”, como ser la obligación de arrendamiento, la fijación de las condiciones de interconexión, la red portabilidad numérica de los usuarios o el sistema de selección directa del operador de llamadas internacionales.

Es evidente entonces que en el proceso de liberalización promovido por el gobierno de Menem se instauró una regulación asimétrica, pero que tendía a beneficiar a los actores preestablecidos, al contrario de lo que cabía esperar.

Nuevamente, la explicación de porqué las compañías que estamos tratando lograron estos considerables beneficios es difícil de encontrar. Se debe tener en cuenta que estos procesos (la concesión de las licencias de PCS y la modalidad de la apertura del mercado terminaron definiéndose muy poco tiempo antes de la entrega del gobierno. Sin dudas, se trató de políticas conjuntas, y que considero que su estudio debe ser profundizado..

La apertura del mercado en el gobierno de la Alianza.

Nuevamente, por motivos de espacio se realizará sólo un desarrollo estilizado de la temática, centrado sólo en resaltar los aspectos esenciales.

El nuevo gobierno asumió con un fuerte discurso de cambio a nivel institucional, con el argumento de que debía propiciarse su desarrollo (por sobre los manejos personalizados, centralizados y discrecionales). Esto se suponía que tendría impacto sobre las compañías privatizadas, al menos desde lo relacionado con la regulación pública. Pero más allá de eso, así como se postulaba la continuidad del esquema económico (la convertibilidad), no se anunciaban modificaciones de importancia con respecto a esas compañías (no se decía nada de una reversión del proceso, y sólo un poco se mencionaba el tema de sus altos niveles de ganancias, de los altos precios relativos de las tarifas y de la dolarización e indexación de las tarifas. y no se presentaban posturas a favor de un (es decir, se tomaba como punto de partida la necesidad de reforzar las instituciones, en este caso lo relacionado con la regulación).

En este sentido, y en el caso concreto que nos ocupa, el gobierno de la Alianza no se modificó la estructura de precios relativos establecida mediante el polémico rebalanceo tarifario, ni la dolarización e indexación de las tarifas. Estos, sin duda, constituyen dos grandes triunfos de Telefónica y Telecom, que mantenían protegidos sus intereses de ganancias.

En cuanto a la política de liberalización, en septiembre de 2000 se sancionó el Decreto 764/2000 (vigente en la actualidad) que comprendió cierta mejora “nominal” en el esquema regulatorio. De este modo, se flexibilizaron los requerimientos establecidos para acceder a las licencias nacionales de telecomunicaciones: se definió una licencia única para todo tipo de servicios de telecomunicaciones (lo que suprimía la segmentación entre servicios existente), se redujeron los requerimientos de infraestructura propia preexistentes, se estableció la obligatoriedad de la reventa de servicios y el arrendamiento de redes (que no existía), junto con una mejor definición de las condiciones de interconexión así como de sus precios, y se

fijaron menores niveles de patrimonio requeridos. para acceder a las licencias) (Abeles, Schorr, Forcinito, 2002).

No obstante, muchos de estos aspectos no tuvieron una reglamentación posterior, por lo cual no fueron aplicados. Entre estos, debemos destacar que finalmente no se estableció como obligatoria la reventa de servicios, a precios regulados, por parte de Telefónica y Telecom, algo que como veremos sigue vigente y constituye una de las principales barreras tras las cuales ambas compañías protegen sus nichos: precios de reventa y/o de interconexión a sus redes elevados, que dejan escaso o nulo margen de ganancia para los potenciales competidores. La regulación clara al respecto es central, de modo de propiciar la competencia sin que sea necesario el desarrollo de una red propia (y a pesar de ello, igual deberían pagar el costo de interconexión con las otras redes).

Por otro lado, tampoco se estableció la desagregación del lazo local o del abonado (el último tramo de la red que conduce directamente al domicilio del abonado), la portabilidad numérica o el sistema de discado directo para llamadas internacionales.

Nuevamente, en esta etapa, más allá de la retórica inicial hacia el sector, ambas compañías lograron preservar fuertemente sus posiciones, congelando de hecho el ingreso de nuevos jugadores en los segmentos más cautivos (llamadas locales y nacionales), en buena medida en los otros segmentos (internacionales –limitaciones a las posibilidades de migración de los usuarios– y provisión de datos y acceso a Internet –cargos de arrendamiento de red elevados).

Ley de Emergencia Pública y llamado a renegociación de contratos de servicios públicos.

En medio de la situación de crisis, tras la caída de De la Rúa y la llegada de Duhalde con respaldo Parlamentario, el Poder Legislativo aparece casi por primera vez interviniendo en la política de privatización y regulación de las telecomunicaciones (algo que por lo que venimos desarrollando casi no había podido hacer en los gobiernos anteriores, y que en realidad es resultado de una política global hacia las empresas globalizadas).

De esta forma, la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que establecía el fin de la convertibilidad, sostenía con respecto a las empresas privatizadas en su conjunto la pesificación y desindexación de las tarifas, así como convocaba al inicio de un proceso de redefinición de las relaciones contractuales, estableciendo que las mismas debían estar centradas en la consideración del “[...] impacto de las tarifas sobre la competitividad de la economía y en al distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de

inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”.

Con esto, se suponía que se abriría el camino a un importante renegociación caso por caso, en donde varias de las propuestas tendían a realizar una revisión integral e histórica de los procesos de transferencia y de regulación (Área de Economía de FLACSO), que tomara en cuenta tanto las tasas de ganancia de las empresas durante la década anterior, como su papel en su elevado endeudamiento externo (cuánta de esa deuda se debía a decisiones propias de la compañía, que habían preferido esa camino a la financiación de las inversiones por sobre el uso de las ganancias o que se habían endeudado –en muchos casos con sus mismas matrices– con otros objetivos –como la valorización financiera–), o los frecuentes incumplimientos.

En este contexto, aparece nuevamente la influencia de los organismos internacionales y de los países de origen de los propietarios de las compañías, que pedían tanto por un aumento inmediato de las tarifas (las empresas buscaban que alcanzaran la misma dimensión que había tenido la devaluación) como frenar revisiones más profundas. En un marco de crisis, el gobierno de Duhalde no accedió a los incrementos de tarifas, pero por otra parte no avanzó en las otras dimensiones de análisis que debían tomarse en cuenta en las negociaciones, pateando el asunto hacia el gobierno siguiente.

La situación actual.

El gobierno de Kirchner inició una segunda etapa de renegociación de los contratos con las compañías privatizadas, en la que, así como lo hace en varios otros campos, se debe diferenciar la retórica de los pasos concretos.

De esta forma, se inició el proceso nombrando como asesores en la materia al Área de Economía y Tecnología de FLACSO, un grupo de investigadores que a lo largo de toda la década del ‘90 se habían apuesto fuertemente a las privatizaciones realizadas. Sin embargo, tal como sucediera en la crisis anterior (89-90), la situación quedó en gran parte signada tanto por la dura situación económica interna como por la renegociación de la deuda externa.

En este contexto, se replicó nuevamente una dinámica de negociaciones directas y discrecionales, crecientemente tomadas por el Ministro de Planificación De Vido y su equipo, atentando contra la transparencia del proceso. En el caso de telecomunicaciones, se nombró Secretario de Comunicación a Guillermo Moreno, que con su dura postura negociadora afrontó los reclamos de las compañías (con altos niveles de deuda externa en dólares, pedían

desde algún tipo de seguro de cambio tanto para deudas como para importación de equipo, la elevación considerable de las tarifas y/o subsidios directos, entre otras). Poco se sabe de estas tratativas reservadas, pero por la evolución posterior hay indicios de lo que podrían ser los términos de la negociación.

Básicamente, el gobierno centró su estrategia en no permitir aumentos de tarifas (sólo hubo un aumento parcial en las llamadas desde teléfonos fijos hacia celulares). A cambio, parece haberle cedido a las compañías un congelamiento de la estructura de negocios, paralizando tanto la concesión de nuevas licencias como la aplicación de los mecanismos de asistencia a la entrada antes descritos. De esta forma, no se procedió a establecer la portabilidad numérica, pero principalmente no se regula sobre los mecanismos de arrendamiento de la red y los precios y condiciones de interconexión para los otros competidores. Por ejemplo, debemos resaltar que aunque las tarifas del servicio básico se encuentran congeladas, ambas telefónicas cuentan con contratos de interconexión con otras empresas firmados luego de la devaluación que incorporan una indexación vía CER, lo que prácticamente las deja sin posibilidad de operar, y la autoridad reguladora (la Secom) no ha tomado ninguna intervención. Esto implica más bien un retroceso en el proceso de liberalización, en el cual los pocos jugadores que llegaron a establecerse entre la liberalización de noviembre de 2000 y la crisis de 2001 han visto reducir su participación, lo que seguramente explica que Telecom y Telefónica hayan elevado nuevamente su participación en telefonía fija, acaparando más de un 91 % del mercado entre las dos, con una distribución concertada.

Conclusiones.

Contamos con un mercado de telecomunicaciones altamente concentrado, con muy pocos y grandes jugadores: los casos acá tratados, Telefónica y Telecom, que son claramente dominantes, y uno secundario con buena presencia en telefonía móvil (CTI, ahora propiedad del holding Telmex-America Movil, que seguramente buscará ingresar cada vez más en un mercado con tan pocos jugadores). Esta situación no se corresponde en nada con la que era de esperar a partir de la normativa que sustentaba la creación de este sector de negocios, con la privatización de ENTel. Como hemos visto, hubo una gran cantidad de situaciones en que esas previsiones se fueron modificando, en la enorme mayoría de los casos a través de procesos de negociaciones discrecionales y opacos, bien alejados de la institucionalidad. Y en

cada una de esas coyunturas, las compañías analizadas parecen haber defendido de muy buena manera sus intereses de ganancias y de posición de mercado.

La regulación pública no es otra cosa que un conjunto de normativas destinadas a la redistribución o transferencia de poder, y este parece ser un caso en que esto se presenta como imperioso. Mucho más si se tiene en cuenta el carácter altamente estratégico de las telecomunicaciones, y más todavía en un mundo como el actual, en el que parece conducirse a una fuerte integración con el desarrollo tecnológico por un lado, y con los medios de comunicación por el otro. Y no hace falta aclarar el importante impacto que tienen los medios de comunicación en las sociedades modernas. Constituyen las telecomunicaciones un sector extremadamente vital como para permitir su concentración en tan pocos actores. Hace falta una regulación efectiva, y para esto es necesario el desarrollo de capacidades institucionales efectivas por parte del Estado. El desarrollo de instituciones fuertes y autónomas, y no la toma de decisiones discrecionales a partir de intercambio de intereses, es una tarea impostergable.

Bibliografía:

- ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M. (2001): *El Oligopolio Telefónico Argentino frente a la liberalización del mercado*; UNQui Ediciones – FLACSO, Buenos Aires.
- ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M. (1998), *Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberación*; Documento de Trabajo Nro5, FLACSO-SECYT-CONICET, Buenos Aires.
- ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M. (2002): *El Mercado Argentino de Telecomunicaciones. Perspectivas y desafíos de la etapa actual*, Documento de Trabajo Nro5, FLACSO-SECYT-CONICET, Buenos Aires.
- AZPIAZU, D. (2003): *Las privatizaciones en la Argentina*, Miño y Dávila Eds., Bs. As.
- AZPIAZU, Daniel (2002): “Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado”, en *Realidad Económica*, N° 189, Bs. As.
- ACUÑA, C. (1996): “La lógica política del ajuste estructural: la lógica del apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*, N° 141, vol. 36, Bs. As.
- ETCHEMENDY, S. (2001): “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”; en *Desarrollo Económico*, N° 160, vol. 40, Buenos Aires.
- FELDER, R. (1997): “Las privatizaciones ¿conspiración o estrategia política? Apuntes sobre la racionalidad de los procesos de privatización de servicios públicos”, trabajo presentado en el XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología América Latina e Caribe: *por una democracia sem exclusões nem excludos*.
- GERCHUNOFF, P. y CANOVAS, G. (1995): “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Desarrollo Económico*, N° 136, vol. 34, enero-marzo, Bs. As.
- GERCHUNOFF, P. y TORRE, J. C. (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, N° 143, vol. 36, octubre-diciembre, Bs. As.
- IAZZETTA, O. (1996): *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política*; Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- IAZZETTA, O. (1997): “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo”, en *Desarrollo Económico*, N° 146, Vol. 37, Bs. As.
- KOSACOFF, B. y HEYMANN, D. (2000): *Desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba, Bs. As.
- LOZANO, C (1995): “La privatización de Somisa. ¿Consolidación del oligopolio privado en la producción siderúrgica?”, IDEP/ATE, 1995.
- LÓPEZ, A. y FELDER, R. (1997), “Nuevas Relaciones entre el Estado y los Usuarios de Servicios Públicos en la Post-Privatización”, INAP, DIEI, Serie II, Doc. Nro 30, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y FELDER, R. (1998): “La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?”, en FILMUS, D. Y ISUANI, A. (comps.), *La Argentina que viene*, Norma, Bs. As.
- PALERMO, V. y NOVARO, M. (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*; Norma-FLACSO, Bs. As.
- PALERMO, V. y NOVARO, M. (2003): *La Dictadura Militar 1976-1983*, Paidós, Bs As.

- PALERMO, V. (1995): *¡Siganme!. La política de las reformas estructurales: el caso argentino, 1989-1993*, Tesis de Doctorado Instituto Ortega y Gasset, Madrid.
- PALERMO, V. (1998): “Estudio sobre el estado del Estado en Argentina . Una herramienta de evaluación de las capacidades institucionales del sector público”, Fundación Carlos Auyero, Bs. As.
- PALERMO, V. (1999): “¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en NOVARO, M. (comp.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Norma, Bs. As.
- ROBINSON, J. (1973): *Economía de la competencia imperfecta*, Ediciones Martínez Roca. Citado en Forcinito, K 2001
- SCHAMIS, H (1998): *The politics of Economic Reforma: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America*, Working Paper N° 250, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame.
- SCHAMIS, H (1999): “Distributional Coalitions an the Politics of Market Reform in Latin America”, en *World Politics* 51: 236-268.
- SCHORR, M. (2004): *Industria y Nación*, Edhasa, Buenos Aires.chorr
- SCHVARZER, J. (1993): “El proceso de Privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema”, en *Realidad Económica* N°120, Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- SERAFINOFF, V. (sin fecha): Entes Reguladores: ¿capacidades o incapacidades institucionales? Algunas aproximaciones a la problemática a partir del análisis de dos organismos?
- SPILLER, P. (1998): *Propuestas de Reforma de Instituciones Regulatorias*. Ponencia al Seminario “Los servicios públicos en la post-privatización. Nuevas relaciones entre Estado, Empresas y Consumidores”, Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Bs. As., 1 y 2 de Diciembre. Mimeo.
- THWAITES REY, M. (1995): “El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)”, en *Gestión de Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, Bs. As.
- THWAITES REY, M., CASTILLO, J. y LOPEZ, A. (1995): “La regulación de los servicios públicos privatizados”, en *Realidad Económica*, N° 129, Bs. As.
- THWAITES REY, Mabel y Andrea LÓPEZ (2001): “Estado regulador: ¿un sucedáneo de la competencia?”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 6, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001; Caracas, CLAD,
- TORRE, J. C. (1991): *En torno a los condicionantes políticos e institucionales de los programa de reforma económica*, mimeo, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- TORRE, J. C. (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Bs. As.
- VIGUERA, A. (2000): *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*, Ediciones Al Margen, La Plata.
- VISPO, A. (1999), *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Norma-FLACSO, Buenos Aires.