

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

El mercado de telecomunicaciones emergente de la privatización de ENTel: estructura y dinámica.

Karina Forcinito.

Cita:

Karina Forcinito (2005). *El mercado de telecomunicaciones emergente de la privatización de ENTel: estructura y dinámica*. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/823>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Xº JORNADAS INTERESCUELAS/DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005

Título: “El mercado de telecomunicaciones emergente de la privatización de ENTel: estructura y dinámica”

Mesa temática N° 87: “Transportes y servicios. El papel de los capitales privados y el Estado (Argentina y América Latina, siglos XIX y XX)”

Coordinadores: Andrés Regalsky y Teresita Gómez

Pertenencia institucional: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Desarrollo Humano y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Área de Economía y Tecnología

Autor: Forcinito, Karina, investigadora y docente¹

Dirección, teléfono y dirección electrónica: Aguirre 751, PB “1” (1414), Ciudad de Buenos Aires. , 011-054-4771-6491, kforcini@ungs.edu.ar

EL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES EMERGENTE DE LA PRIVATIZACIÓN DE ENTEL: ESTRUCTURA Y DINÁMICA

En los últimos tres lustros, los servicios de telecomunicaciones se constituyeron en un consumo de creciente importancia en las sociedades capitalistas y, paralelamente, en insumos estratégicos, de uso difundido, para el desarrollo de las economías nacionales y su inserción internacional. En la Argentina de fines de los años ochenta, el sector –principalmente en manos del estado– experimentaba un fuerte déficit de inversión y altos niveles de demanda insatisfecha derivados de los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas. En este contexto, el gobierno de corte neoliberal encabezado por el presidente Menem privatizó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) –que operaba monopólicamente– e instrumentó un peculiar esquema regulatorio como pretendido modo de resolución de la problemática situación.

¹ La autora desea agradecer los valiosos comentarios de Daniel Azpiazu a una versión preliminar de la presente ponencia.

A casi quince años de la privatización de ENTel, el presente documento se propone hacer un balance de los principales resultados alcanzados mediante dicha política con relación a la estructuración y dinámica del mercado nacional de telecomunicaciones y elaborar algunas hipótesis sobre la relación entre el Estado Nacional y las empresas privatizadas de servicios públicos en la Argentina.

1. LA ESTRUCTURACIÓN DEL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE LA PRIVATIZACIÓN DE ENTEL

La privatización de ENTel, así como la del resto de las empresas estatales, fue realizada a partir de la sanción de las Leyes de Reforma del Estado (Ley N° 23.696) y de Emergencia Económica (Ley N° 23.697) por parte de los representantes de los dos partidos mayoritarios (justicialista y radical) a mediados de 1989. En la primera se estableció que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante “Decretos de Necesidad y Urgencia” emanados del Poder Ejecutivo Nacional, se autorizó el despido de los empleados estatales y se otorgó la posibilidad a los acreedores del Estado y/o a sus empresas de capitalizar sus créditos mediante la adquisición de las firmas. La segunda ley tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal mediante la suspensión de los regímenes de promoción industrial y todo otro tipo de subsidio o exención impositiva destinados a promover el desarrollo de actividades económicas por parte del sector privado, estableciendo, además, un tratamiento equivalente para el capital nacional y el extranjero y la remisión –sin límites– de las utilidades al exterior, entre las principales medidas. Cabe destacar que la fuerte concentración de poder por parte del gobierno, concedido por el Poder Legislativo mediante dichas normas, no encontró contrapesos de importancia en el Poder Judicial debido a que la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia –impulsada, conjuntamente, con la Unión Cívica Radical– le garantizó la mayoría a su favor. Asimismo, la Presidencia de la Nación neutralizó el accionar de diversas instancias de control que poseía el aparato del Estado al remover a casi todos los miembros del Tribunal de Cuentas y al Fiscal General de la Nación, nombrar por decreto al Procurador General de la Nación, reducir el rango institucional de la Sindicatura

General de Empresas Públicas y desplazar o reubicar a jueces o fiscales cuyas iniciativas podían obstaculizar sus decisiones, entre las principales iniciativas.

En este contexto, el marco regulatorio para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como de la mayor parte de los servicios públicos, fue establecido mediante “Decretos de Necesidad y Urgencia” y en ausencia de regulación antimonopólica, de defensa del consumidor y un órgano regulador específico, que se constituyó y comenzó a funcionar con posterioridad a la transferencia de la propiedad de los activos estatales al sector privado².

El Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel definió la estructura de mercado y propiedad del capital que caracterizaría originariamente a la prestación privada de la actividad en la Argentina cuando estableció que los consorcios que resultaran adjudicatarios de las dos sociedades en que fue subdividido el monopolio estatal gozarían de un período de exclusividad en la prestación del servicio básico de telefonía³. Dicho período se extendería por siete años, desde noviembre de 1990 –cuando se transfirió la empresa estatal al capital privado– hasta noviembre de 1997, y podía ser prorrogado, de cumplirse con ciertas metas en la prestación del servicio, por tres años más, hasta noviembre del año 2000. Durante dicho lapso las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (en adelante, LSB) podrían operar sin exposición a la competencia los servicios de corta y larga distancia, tanto nacional como internacional. El resto de los servicios de telecomunicaciones serían prestados en competencia y las LSB no verían restringida su participación en dichos mercados, como recomienda la literatura y la experiencia en la materia para evitar que desplieguen su poder monopólico en segmentos contiguos, sino que operarían a través de empresas de propiedad compartida durante la vigencia de la reserva de mercado. Consecuentemente, a cada LSB le fue

² Oszlak, Felder, y Forcinito (2000), entre otros.

³ En la Argentina, se entiende por servicio básico telefónico a la provisión de enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red telefónica 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.

asignada una región del país específicamente para la prestación monopólica de los servicios de llamadas locales y de larga distancia nacional –las adjudicatarias serían Telecom Argentina S.A. en la zona norte y Telefónica de Argentina S.A. en la zona sur– y se creó, además, una empresa “satélite” (de propiedad compartida entre estas mismas empresas) únicamente para a la prestación del servicio de telefonía, el de transmisión de datos y el de télex a escala internacional –que luego sería Telintar S.A.– también en condiciones de exclusividad. Una vez finalizado el período de explotación monopólica, el servicio básico sería prestado en competencia, y las LSB podrían competir entre sí y con terceras empresas dentro y fuera del ámbito geográfico al que debían restringir su operatoria durante la vigencia de la reserva temporaria de mercado. Por último, el gobierno habilitó a las LSB a explotar la prestación de los servicios de télex y transmisión de datos a nivel nacional, radio móvil marítimo y otros servicios no incluidos en la definición del servicio básico telefónico –entre los que se destacaba, por su potencialidad de crecimiento y carácter sustitutivo de la telefonía fija, la telefonía móvil celular– bajo un régimen de competencia (no entre las LSB) en un mercado que no restringía la entrada de otros operadores. Para ello, se crearon dos empresas “satélites” adicionales de propiedad compartida entre las LSB: Startel S.A., como prestataria de los servicios de télex y transmisión de datos a nivel nacional y radio móvil marítimo, y Miniphone SA. proveedora de telefonía móvil con tecnología celular (primera generación) que pasó a competir con Movicom (la única empresa existente desde 1984) en el Area Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, AMBA). Este diseño originario de la estructura de mercado y de la propiedad del capital presentaba fuertes inconsistencias con vistas a la ulterior apertura del mercado a nuevos operadores 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 (por caso entre los servicios de transmisión de datos y el servicio básico telefónico) y/o la desagregación de la prestación del servicio básico de corta y de larga distancia nacional e internacional con el fin de promover la competencia oligopólica, que era admitida crecientemente en la prestación de estos últimos servicios. Cabe agregar que con independencia de las ventajas y desventajas que planteaba este diseño

originario de la estructura del mercado y de la propiedad del capital, la implementación de fuertes controles antimonopólicos a las prácticas y actos de concentración de las empresas adjudicatarias y sus vinculadas societariamente resultaba un componente regulatorio estratégico para promover la transición del monopolio a la competencia oligopólica. Sin embargo, dicho componente regulatorio, que debía complementarse con los clásicos instrumentos de la regulación activa durante el período de exclusividad, fue omitido por el Poder Ejecutivo Nacional.

En materia de formación de precios se adoptó el sistema de precios tope o *price-cap*⁴ bajo la influencia de un contexto internacional caracterizado por el auge de la regulación por incentivos. Este mecanismo tiene la ventaja de transferir, aunque sea parcialmente, las ganancias de eficiencia obtenidas por las empresas reguladas a los precios y tarifas finales mediante reducciones en términos reales. Sin embargo, el modo en el que fue implementado en la Argentina inhibió dicha posibilidad. En primer lugar, la determinación del nivel base de los precios, de central importancia, fue realizada con anterioridad a la transferencia de los activos al capital privado y dio lugar a un importante incremento, desvinculado de los costos de producción, derivado fundamentalmente de la decisión del gobierno de asegurar el apoyo empresario a una de las primeras y principales experiencias privatizadoras. Posteriormente, en el marco del segundo mandato presidencial de Menem, dicho nivel tarifario base fue redefinido frente a la finalización del período de exclusividad mediante un rebalanceo tarifario que resultaba estratégico con vistas a la introducción de competencia en el mercado. Esta medida constituyó un cambio relativo de los precios de las tarifas urbanas con relación a las de larga distancia nacionales e internacionales y de las residenciales en relación a las comerciales de forma tal de que teóricamente reflejaran los costos de prestación respectivos. Es

⁴ El mecanismo *price cap* determina el nivel de precios base –sujeto a revisiones periódicas– y lo afecta por algún mecanismo de indexación que posibilite su evolución simétrica con el resto de los precios de la economía, en primer término, y por un coeficiente (de signo negativo) de productividad orientado a promover la disminución real de los precios y con ello la transferencia, al menos parcial, de los incrementos de productividad a los usuarios, en segundo. Las ventajas principales de dicho mecanismo consisten en que facilita la gestión reguladora al determinarse la evolución de los precios y no los precios mismos, incentiva la eficiencia microeconómica y garantiza precios reales

decir que se encareció el servicio residencial con relación al comercial y el urbano con relación al interurbano nacional e internacional. En efecto, en la medida en que se reducían las tarifas del servicio que primero quedaría expuesto a la competencia – como es el de llamadas de larga distancia– así como aquellas correspondientes al segmento de usuarios con mayores posibilidades de migración de operador –como son los clientes comerciales- el rebalanceo concedía a las LSB la posibilidad de afrontar la competencia bajo el resguardo que suponía el haber conseguido cobrar tarifas más elevadas a la porción más cautiva de su clientela (los usuarios residenciales, especialmente en lo concerniente al servicio urbano).

En segundo lugar, las cláusulas de ajuste tarifario que componen el sistema *price-cap* sufrieron diversas modificaciones desde su diseño original oficiando como mecanismo indexatorio y, adicionalmente, como seguro de cambio frente al riesgo devaluatorio en el marco de la vigencia del Plan de Convertibilidad. Estas modificaciones además se realizaron, del mismo modo que la determinación de los precios base, en el marco de procesos decisorios que excluyeron a los usuarios y consumidores cautivos. En una primera etapa, el valor del pulso telefónico, expresado en moneda local, se ajustó según la evolución del índice de precios al consumidor doméstico (IPC). Durante la hiperinflación que tuvo lugar en la Argentina entre 1989 y 1990, el precio de la divisa (dólar estadounidense) creció muy por encima de los precios domésticos (según el índice de precios al consumidor) y entonces se modificó la cláusula de ajuste original reemplazándola por un índice combinado entre la evolución del IPC, con una ponderación del 60%, y del tipo de cambio –en relación con la moneda estadounidense–, con una ponderación del 40%. Posteriormente, con la sanción de la Ley de Convertibilidad (marzo de 1991), quedó prohibida explícitamente la aplicación de toda cláusula de ajuste periódico de precios en la economía doméstica.⁵ Sin embargo, se recurrió a un artificio legal y se

decrecientes para los usuarios a lo largo del tiempo.

⁵ El Plan de Convertibilidad (Ley N° 23.928 de 1991), que logró recuperar la moneda como unidad de cuenta mediante el anclaje por ley del peso al dólar a un tipo de cambio fijo (\$1=US\$1) bajo un régimen de caja de conversión, prohibía todo mecanismos de indexación de precios en su artículo 10.

expresó el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses pasando a ajustarse semestralmente según la evolución del índice de precios al consumidor (CPI) de los Estados Unidos.^{6/7}

En tercer lugar, el coeficiente de eficiencia del sistema *price-cap* fue establecido, sin mediar metodología alguna sobre su adecuada determinación⁸, en cero para los primeros dos años y con niveles crecientes, del 2% y del 4%, progresivamente, para los años subsiguientes involucrando a todos los servicios de telecomunicaciones.⁹ Más tarde, sin embargo, sólo se aplicó para las llamadas de larga distancia (nacionales e internacionales) cuyas tarifas disminuirían de todos modos por la presión competitiva de los sistemas *call back*, *call reverse*, tarjetas prepagas, etc. entre otros mecanismos. A partir del año 2000, la rebaja pasó a aplicarse únicamente a las comunicaciones urbanas dado que se supuso que las de larga distancia bajarían con el efecto de la competencia.

Las inconsistencias originales tanto en el diseño de la estructura de mercado y de propiedad del capital como en la fijación de las reglas de juego para la formación de los precios fueron agravadas por la política de transición a la competencia oligopólica implementada por el gobierno de Menem mediante el Decreto 264/98. Dicha norma, además de extender por dos años el período de exclusividad de las LSB, impulsó una apertura restringida y discrecional del mercado de telefonía básica urbana y de larga distancia (nacional e internacional) a dos nuevos conglomerados integrados por grandes empresas poseedoras de redes de telefonía móvil y televisión por cable preexistentes en el país liderados por CTI Móvil y Movicom-Bell

⁶ La indexación de las tarifas, realizada ilegalmente en el marco de la Ley de Convertibilidad, les permitió a las licenciatarias del servicio básico telefónico apropiarse de aproximadamente 8000 millones de pesos/dólares entre 1991 y 2000 según Azpiazu y Schorr (2003).

⁷ Según el Decreto 2585/91: “la ley de convertibilidad constituye un obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico. En función de ello es conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses, ya que es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas, como, por ejemplo, los Estados Unidos de América”.

⁸ Cabe destacar que cuando los precios base se fijan en niveles muy elevados en relación a los costos, las disminuciones generadas por la aplicación de dichos coeficientes resultan superfluas.

⁹ Los incrementos de productividad, medidos en cantidad de líneas telefónicas en servicio por

South mediante un mecanismo de adjudicación directa a todas luces carente de legitimidad jurídica. Por último, también mediante dicha norma, el gobierno licitó doce habilitaciones para la prestación de telefonía con el sistema PCS (segunda generación de telefonía móvil y sustituto próximo de la telefonía fija) las cuales fueron adjudicadas sin excepción a cuatro grandes firmas oligopólicas preestablecidas en el sector. De este modo, específicamente mediante el Decreto 264/98, el gobierno de Menem premió las estrategias de integración horizontal y vertical que tanto las LSB como CTI Móvil (Grupo Agea-Clarín) habían desplegado con vistas a la finalización del período de exclusividad¹⁰ y promovió la conformación de un oligopolio de dos actores principales con predominio regional (Telecom. Argentina SA en el norte del país y Telefónica de Argentina SA en el sur) y dos subalternos (CTI Móvil en el Interior del país y Movicom Bell South en el AMBA).

A partir de la nueva configuración estructural del mercado establecida en 1998, la posibilidad de que se desarrollara una dinámica relativamente competitiva entre los cuatro operadores pasó a depender únicamente de las reglas de juego que se establecieran para regular la transición de la situación de monopolio a otra de competencia oligopólica. Dichas reglas fueron establecidas de un modo deficitario, es decir inoperante, considerando las ventajas de precedencia de las empresas incumbentes¹¹ y las barreras artificiales a la entrada impuestas a través de la regulación.

ocupado, alcanzaron el 417% entre 1991 y 1999.

¹⁰ Consultar Schorr (2001).

¹¹ Se trata de ventajas que detentan los ex operadores monopólicos sobre la base de los “derechos adquiridos” durante el período de exclusividad en la prestación de los servicios, que dan lugar a una asimetría estructural en las capacidades tecnológicas, comerciales (basadas en el conocimiento de los hábitos de consumo de los usuarios) y financieras (fundadas en el proceso de acumulación llevado a cabo durante la vigencia de los derechos de exclusividad), entre las operadoras preestablecidas y las potenciales ingresantes en el marco de un proceso de transición hacia una estructura de mercado oligopólica. Se trata de una asimetría que constituye, por sí misma, una significativa barrera a la entrada de nuevos oferentes al mercado, y que opera independientemente de si existen –o no– restricciones legales al ingreso al mismo. Es decir que, una vez otorgada la propiedad de las redes en condiciones monopólicas de explotación, el proceso tendiente a introducir competencia en el mercado requiere asegurar –mediante la instrumentación de distintos mecanismos regulatorios– condiciones equitativas para la competencia entre infraestructuras a fin de garantizar la competencia efectiva en servicios. Cf. Herrera (1996).

En septiembre de 2000, el gobierno de la Alianza (UCR y Frepaso), liderado por el Presidente De la Rúa, modificó las reglas de juego que regirían en el proceso de apertura, mediante la sanción del Decreto 764/2000. Esta nueva política, actualmente en vigencia, generó algunas rupturas respecto de la impulsada por la gestión previa que involucraron ciertas mejoras en el esquema regulatorio. Entre ellas se destacan: la eliminación de los requerimientos de capital y de patrimonio para acceder a una licencia nacional de telecomunicaciones, que obstaculizaban innecesariamente el ingreso de nuevos operadores; la determinación de la obligatoriedad de la reventa de servicios –que antes no lo era– y el arrendamiento de las facilidades esenciales a precios regulados (cuando fuera técnicamente posible) reduciendo los incentivos a la duplicación innecesaria de la red de telefonía pública y el mejoramiento de la regulación de las condiciones y la disminución de los precios de interconexión. La nueva normativa disminuyó, además, los niveles de ambigüedad regulatoria existente en el Decreto 264/98 que operaba en la práctica a favor de las empresas preestablecidas. No obstante, algunas de dichas mejoras en los mecanismos regulatorios no tuvieron reglamentación posterior tales como la desagregación del lazo local, recurso provisto monopólicamente cuyo uso debe compartirse como única alternativa para llevar servicios a sectores residenciales, o la línea compartida con los nuevos entrantes para prestar servicio de internet por banda ancha; etc.. En relación con la política tarifaria, sin embargo, se evidencian continuidades más que rupturas: la gestión De la Rúa no revisó, y por supuesto, tampoco modificó la estructura de precios relativos establecida mediante el polémico rebalanceo tarifario, ni el mecanismo de ajuste basado en el índice de precios de los Estados Unidos, aspectos que como fuera mencionado resultaban estratégicos con vistas a la apertura. En continuidad con la etapa previa, tampoco se estableció la obligatoriedad de instrumentar la portabilidad de los números telefónicos (necesaria para que la reventa de servicios resulte eficaz) y el sistema de selección del operador de larga distancia por marcación directa por parte usuarios y clientes, mecanismos centrales de asistencia a la entrada en corta y larga distancia.

La comprensión de la situación del mercado de telecomunicaciones desde principios de 2002 requiere tomar como punto de partida la crisis terminal del régimen de convertibilidad a fines de 2001 y la nueva situación macroeconómica vigente desde entonces.¹² El cambio en los precios relativos y la caída, no compensada, del poder adquisitivo de la población produjo un achicamiento en el tamaño del mercado doméstico de telecomunicaciones que tendió a favorecer aún más la concentración de la oferta. Asimismo, se produjo la pesificación y desindexación de las tarifas de los servicios públicos, incluyendo los de telecomunicaciones, a partir de la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561) que, además, estableció el inicio de un importante proceso de redefinición de las relaciones contractuales entre las empresas privatizadas y el estado a partir de nuevos criterios.¹³ Esta Ley estableció que las respectivas renegociaciones –llevadas a cabo, durante la gestión Duhalde, por el Ministerio de Economía– debían considerar “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la 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”. Sin embargo, tanto los acotados plazos estipulados originariamente para llevar a cabo dicho proceso de revisión y renegociación (actualmente postergados hasta diciembre de 2005) como las primeras decisiones impulsadas en la materia, anunciaron el estrecho carácter que asumiría, en los hechos, la redefinición contractual. Dicha negociación quedó prácticamente reducida a la evolución de las tarifas durante la emergencia, a la exigencia a las empresas de condiciones mínimas de calidad en la prestación de los servicios y a la resolución de

¹² En términos macroeconómicos, luego de una etapa de sobre-reacción del tipo de cambio frente a la nueva situación de flotación (sucia) de la moneda local, la nueva paridad cambiaria se estabilizó a una relación de un dólar igual a tres pesos argentinos desde inicios de 2003. Con cierto rezago, esta devaluación fue acompañada de un incremento del IPC del 56% (desde diciembre 2001 a marzo del 2005) y del IPIM de 45% en igual período.

¹³ En relación al mercado de telecomunicaciones se incluyó únicamente en la renegociación en virtud de su carácter de servicio público a la telefonía básica, es decir por enlaces fijos, excluyendo –erróneamente– a la inalámbrica y a diversos servicios de valor agregado que también presentan actualmente características de servicios públicos.

los diferendos con las empresas en el marco de los Tribunales Arbitrales del Banco Mundial.^{14/15}

A pesar de las fuertes amenazas y presiones ejercidas por el Fondo Monetario Internacional, las empresas telefónicas y los gobiernos de los países de origen de las firmas, el gobierno liderado por Duhalde no accedió a los incrementos de tarifas finales aunque tampoco hizo efectivas las decisiones emergentes del análisis de las diversas dimensiones establecidas por la Ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” para guiar la revisión de los contratos.¹⁶ De este modo, se atentó contra la transparencia del proceso renegociador desde sus inicios restándole credibilidad, poder político y consecuentemente eficacia. La renegociación de los contratos quedó inconclusa, y fue transferida al nuevo gobierno que asumió el 25 de mayo de 2003.

Con la asunción del Presidente Kirchner se inicia una segunda etapa del proceso de renegociación contractual actualmente inconclusa, que estuvo fuertemente signada por los avatares de la renegociación de la deuda externa pública argentina con los acreedores privados en cesación de pagos desde principios de 2002 y de la crítica situación social interna. Con relación a las telecomunicaciones, si bien la actual gestión impidió los incrementos tarifarios (en este punto se diferenció de la administración previa), no promovió la revisión integral de los contratos como estaba previsto por Ley. En este contexto, la actual gestión fue promoviendo diversas

¹⁴ En el contexto del cambio de régimen macroeconómico, las empresas Telefónica de Argentina SA y France Telecom (accionista de Telecom. Argentina SA), así como numerosas firmas argentinas privatizadas, iniciaron demandas judiciales contra el Estado Nacional, por la violación de los contratos mediante la pesificación y desindexación de las tarifas, ante el CIADI (Centro Internacional de Solución de Diferendos), tribunal arbitral establecido por el Banco Mundial. Cabe agregar que estas demandas se encuentran indirectamente ligadas al problema del fuerte endeudamiento externo asumido por las empresas durante la década de la convertibilidad (1991-2001) como modo principal de financiamiento de sus operaciones.

¹⁵ Para ello se ampararon en los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras firmados por la Argentina y los diversos países de origen de dichas empresas durante la década de los noventa. Los mismos implicaron en la práctica que las empresas extranjeras pudieran demandar al Estado nacional ante tribunales internacionales como el del Banco Mundial, eludiendo el sistema judicial nacional. Cf. Azpiazu (2005, Tomo I y II).

¹⁶ Al respecto ver Azpiazu y Schorr (2003).

medidas hacia el sector de las telecomunicaciones. Entre las principales se destacan, en primer lugar, la rescisión del contrato entre el Estado nacional y la compañía Thales Spectrum (Francia) para la administración y control de un recurso público no reproducible de carácter esencial como es el espectro radioeléctrico, en virtud de la acumulación de irregularidades diversas por parte de la misma. En segundo lugar, se firmó una carta de entendimiento provisoria con las LSB en mayo de 2004 con vigencia hasta diciembre del mismo año, suprimiendo además las audiencias públicas previstas para ese período. En el marco de dicha carta se acordó con las LSB el mantenimiento de la estructura tarifaria vigente, el desarrollo de servicios solidarios y la transferencia a las tarifas de todo nuevo impuesto o variación en los existentes. En diciembre de 2004 venció la Carta de entendimiento entre el gobierno y las LSB sin que mediaran resoluciones a las controversias vigentes y, consecuentemente, Telefónica de Argentina reactivó el pleito en el CIADI contra el Estado argentino. En tercer lugar, aparentemente a modo de “compensación implícita” por aceptar el congelamiento transitorio de las tarifas, el gobierno paralizó –de hecho– la aplicación de los mecanismos de asistencia a la entrada de nuevos operadores previstos en la normativa vigente, por caso la portabilidad de números telefónicos, la implementación del sistema de selección por marcación del operador larga distancia¹⁷, la implementación del servicio universal¹⁸, la reglamentación de la desagregación del lazo local, de los servicios de traducción numérica y la interconexión de tramas 0610, etc.. En relación con este último aspecto, quizá una de las medidas más nocivas implementada por omisión, en principio durante el gobierno de Duhalde pero continuada por el de Kirchner, es la ausencia de intervención de la autoridad regulatoria en los casos en los cuales los acuerdos de interconexión entre las empresas incorporan el mecanismo de

¹⁷ Finalmente, a principios de marzo de 2005 el Ministerio de Economía (mediante la Resolución N° 75) puso en marcha la selección por marcación del operador de larga distancia y desreguló paralelamente los precios de esas llamadas. Se espera que esto incremente el costo de las llamadas de larga distancia internacional, especialmente en los tramos en los que existe bajo nivel de competencia, que se encontraban pesificadas desde la devaluación de principios de 2002.

¹⁸ Dicha “omisión” ha permitido que las empresas cobraran a los usuarios 350 millones de pesos acumulados desde noviembre de 2000 hasta la actualidad, sin haber realizado el aporte correspondiente al Fondo ligado al servicio universal. Es decir que la inacción ha continuado desde la gestión de De la Rúa hasta la vigente.

indexación de los consiguientes cargos por el coeficiente de estabilización de referencia (CER) –coeficiente que varía en función del movimiento del índice de precios finales de la economía doméstica–. Dicho coeficiente, creado por el gobierno con posterioridad a la devaluación de enero de 2002, actúa indexando los costos de los competidores de las LSB que tienen las tarifas finales del servicio básico telefónico congeladas por decisión gubernamental, es decir erosionando sus ganancias en favor de dichas prestatarias. En un contexto en el cual resulta altamente costoso en términos políticos indexar las tarifas finales, esta situación constituye un nuevo privilegio otorgado a las LSB que no guarda ninguna correspondencia con la evolución de los costos de reposición de dichas facilidades (por otro lado, de realizarse dicho ajuste, debería ser en función de la evolución de los costos incrementales de largo plazo que es lo que establece el Reglamento de Interconexión vigente).¹⁹ Cabe destacar, además, que esta medida asimétrica y discriminatoria tiene el efecto de neutralizar cualquier política de asistencia a la entrada y contribuye claramente a promover la duplicación de redes ineficiente en términos sociales, desvirtuando la regulación de transición a la competencia impuesta por la normativa vigente. Por último, la gestión Kirchner admitió la compra de la firma Movicom por parte de Unifon (empresa de telefonía móvil de Telefónica de Argentina) que dio lugar al surgimiento de Movistar a pesar de los mayores grados de concentración en la oferta, especialmente en el AMBA, que dicha adquisición conlleva (Telefónica de Argentina SA pasó a controlar el 45% del mercado de teléfonos móviles del país y acotó fuertemente la competencia en telefonía pública).

En síntesis, al promediar el período presidencial, la actual gestión si bien ha mantenido formalmente la regulación de transición a la competencia impuesta por el gobierno de De La Rúa, ha incurrido en un conjunto de acciones y omisiones que desvirtúan el esquema de incentivos implícitos en dicha normativa. Por caso, no

¹⁹ Esta nueva decisión oficial asimétrica a favor de las empresas preestablecidas originó diversas presentaciones administrativas y judiciales por parte de los nuevos entrantes que aún no han tenido una resolución.

aplicó el control antimonopólico a los actos de concentración, paralizó la aplicación de los mecanismos de asistencia a la entrada vigentes (con la salvedad de la selección por discado del operador de larga distancia que acaba de ser instrumentado aunque de un modo controvertido)²⁰, habilitó “de hecho” la indexación de los cargos de interconexión a la red de telefonía pública en un contexto de congelamiento de tarifas finales, entre las principales medidas.

2. LA DINÁMICA DEL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA ENTEL

El modelo regulatorio emergente de la privatización de la ENTel ha permitido una fuerte expansión de la cobertura de los servicios telefónicos en la Argentina. Las líneas telefónicas fijas en servicio pasaron de 3,24 a 8,08 millones en el período 1991-2005, presentando un incremento del 149%, según información del INDEC. Asimismo, la cantidad de abonados de telefonía móvil en servicio ascendía a 14,54 millones en marzo de 2005 habiendo crecido en el último año un 74,5% según la misma fuente. Esto significa que la teledensidad que era de 10 teléfonos cada 100 habitantes cuando se privatizó ENTel, ha alcanzado un nivel de 62 teléfonos por cada 100 habitantes en la actualidad.²¹ Asimismo, ha crecido notablemente el acceso a Internet con un promedio mensual de 1,7 millones de usuarios residenciales y 130 mil organizaciones en el año 2004, según información del INDEC. Estas tendencias nacionales coinciden con las que se evidencian a nivel internacional. Cabe destacar que la telefonía pública ha tenido un desarrollo muy inferior a la privada. A marzo de 2005, los teléfonos públicos instalados ascienden a 140,5 mil en todo el país. Esta cobertura de la telefonía pública resulta escasa si se tiene en cuenta que la población argentina total residente en el territorio nacional asciende a 36,4 millones de habitantes aproximadamente a principios de 2005, la

²⁰ El tipo de instrumentación de la selección del operador por discado deja cautivo nuevamente a los usuarios y clientes de las empresas en la medida en que requiere suscripción previa. Es decir que las empresas no tienen obligación de aplicarlo unilateralmente como debería ser, informando sobre las opciones disponibles y el modo de uso.

²¹ La distribución territorial de la teledensidad presenta fuertes niveles de heterogeneidad a favor de los grandes centros urbanos.

densidad poblacional alcanza los 13 habitantes por km² y el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza ronda el 50% del total. Sin embargo, esta escasa cobertura de la telefonía pública tuvo como complemento la fuerte expansión de la semi-pública mediante la red de locutorios que las LSB desarrollaron fundamentalmente en los grandes centros urbanos. Conjuntamente con la expansión de la cobertura del servicio se produjo la modernización de la red telefónica pública nacional llevando el grado de digitalización de la misma del 13% al 100% en la actualidad.

La política tarifaria incidió en el comportamiento de los precios de los servicios. Desde julio de 1989, momento en el que asume el gobierno de Menem hasta noviembre de 1990, momento en el que se transfiere la ENTEL al capital privado, el índice de precios del servicio telefónico se incrementó en 86 veces mientras el nivel general de precios de la economía lo hizo en 31,7 veces según estadísticas del INDEC. La evolución de los precios de los servicios residencial y público desde la privatización en noviembre de 1990 hasta junio de 2004 también evidencia incrementos en términos reales. Mientras el índice de precios del servicio telefónico se incrementó en un 311%, el índice de precios al consumidor de la economía lo hizo en un 275%, es decir que la canasta de consumo telefónico²² se incrementó en un 35,7% en términos reales durante dicho período. Esta evolución de largo plazo pone de manifiesto que a diferencia de lo previsto, es decir a pesar de que la productividad del sector creció fuertemente²³ como producto de la modernización y la política de despidos que afectó a la ex empresa estatal y continuó con las LSB, los usuarios no se beneficiaron con reducciones en los precios sino que experimentaron los incrementos en términos reales. Al desagregar la evolución de los precios por subperíodos, es posible observar, en primer lugar, que la canasta de telecomunicaciones que estima el INDEC incrementó su valor en un 158% durante la vigencia del Plan de convertibilidad (marzo de 1991-diciembre de 2001) mientras el

²² Dicha canasta incluye el servicio básico telefónico urbano e interurbano nacional e internacional, telefonía móvil y pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

²³ La cantidad de líneas telefónicas por ocupado de las LSB, clásico indicador de productividad física en el sector, creció en un 417% en el período 1990-1999. Cf. Abeles (2001).

índice de precios al consumidor de la economía lo hizo en un 56,4%. Y en segundo lugar, que dicha evolución se invierte en el período postdevaluación: mientras el valor de la canasta telefónica se incrementó en un 6,5% desde enero de 2002 hasta junio de 2004, el índice de precios al consumidor lo hizo 47,5%.²⁴ En síntesis, a partir de estas evidencias en materia de cobertura y precios –y considerando que de haberse transferido los incrementos de eficiencia las tarifas finales deberían haber experimentado caídas en términos reales a lo largo del tiempo– es posible inferir que la regulación del mercado de telecomunicaciones emergente de la privatización promovió la modernización pero, paralelamente, la apropiación de niveles extraordinarios de ganancias sobre el capital invertido por parte de las empresas adjudicatarias de ENTel. Según Azpiazu²⁵, en estrecha relación con la política tarifaria implementada por el Estado, las LSB internalizaron ganancias por aproximadamente 6500 millones de pesos/dólares entre 1991 y 2001 y distribuyeron el 75% de dicho monto entre los accionistas bajo la forma de pago de dividendos.

La regulación económica de las telecomunicaciones post-privatización de ENTel, además de haber generado ganancias extraordinarias para las empresas adjudicatarias, ha producido efectos distributivos regresivos de importancia para el bienestar de la población. Por caso, la proporción del gasto total de los hogares de menores ingresos (primer decil) destinada en promedio al pago del servicio básico telefónico domiciliario se incrementó del 1,7% al 6% entre 1985-86 y 1996-1997 en el Área Metropolitana de Buenos Aires, mientras el gasto total de los hogares de mayores ingresos (último decil) lo hizo en apenas un 1%, pasando del 1,2% al 2,2% según la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del país. Esta mayor incidencia relativa del consumo telefónico en los hogares más pobres se vincula, en parte, al incremento en las cantidades consumidas por los mismos derivadas del abaratamiento relativo

²⁴ En cuanto a los servicios comerciales, si bien no existe información oficial, se dispone de evidencia que indica que las tarifas medias han experimentado una importante disminución. Por caso, según FIEL las tarifas comerciales disminuyeron un 28,32% entre 91-98. Cabe destacar que en el mismo período el índice de precios al consumidor se incrementó en un 60,7%, influenciado en gran medida por el aumento de los precios y tarifas de los servicios públicos privatizados. Cf. FIEL (1999).

de la conexión domiciliaria pero, fundamentalmente, derivó de los fuertes incrementos de las tarifas previamente analizados.²⁶

En cuanto a la introducción de competencia, a casi seis años del inicio de la apertura del mercado, cabe destacar que la incidencia de los nuevos entrantes en la disputa por el mercado nacional de telefonía fija ha sido escasa a pesar de las numerosas licencias otorgadas y registradas por la CNC. Telefónica de Argentina y Telecom Argentina conservan el 90% de las líneas fijas en funcionamiento. En cuanto al mercado de telefonía local, las incursiones de Telefónica de Argentina SA en la zona norte del país (explotada por Telecom Argentina durante la etapa monopólica) y de Telecom en la zona sur (explotada previamente por Telefónica de Argentina SA) han sido muy reducidas y han tenido lugar en asociación con las cooperativas locales (por caso, en Pinamar y Bariloche). Tampoco hay datos oficiales de incursiones en gran escala de ninguna licenciataria en el antiguo territorio de su competidora en la Ciudad de Buenos Aires, segmento espacial del mercado que compartían por mitades y donde se concentra en gran escala el negocio corporativo. Las ex-empresas monopólicas concentran, además, más del 80% de los abonados al servicio de larga distancia nacional e internacional. El único competidor relevante que enfrentaron en estos últimos servicios, la firma Movicom-Bell South, fue absorbida recientemente por Telefónica de Argentina. En el interior del país, el principal competidor continúa siendo CTI Móvil. El mercado nacional de telefonía móvil se encontraba dividido entre la entonces futura Movistar (fusión entre Movicom y Unifón) que concentraba un 42% de los abonados; Telecom Personal con un 30% y CTI Móvil con un 28% en diciembre de 2004. Esta evidencia permite sostener que, por un lado, los costos de migración resultan muy elevados para los usuarios y consumidores desalentando el traspaso pero, fundamentalmente, que existe, con una alta probabilidad, algún tipo de pacto de no agresión entre las LSB, al amparo

²⁵ Azpiazu (2005, Tomo I y II).

²⁶ El Banco Mundial destacaba el alto peso del cargo fijo en las facturas de telefonía abonadas por los hogares más pobres, que llegaba a representar el 70% del gasto total mensual, para 2003. Cf. Foster (2003).

de mecanismos de regulación que las protegen artificialmente de la competencia. El mercado de telefonía pública también continúa fuertemente controlado por las LSB.

La experiencia de regulación económica del mercado argentino de telecomunicaciones constituye, en muy diversos sentidos, un caso inédito en tanto ha tendido a promover, a diferencia de lo que sugiere la literatura especializada en el tema y otras experiencias nacionales, fuertes asimetrías regulatorias que favorecen a las empresas preestablecidas en lugar de a los potenciales ingresantes. En este sentido, a más de cinco años de haber finalizado el período de exclusividad, si bien se ha producido una notable expansión del servicio y mejoras parciales en la regulación, los costos sociales asociados a la misma han resultado y aún resultan excesivos, además de haber sido y ser afrontados principalmente por los usuarios residenciales y la población que aún no puede acceder al servicio.

3. REFLEXIONES FINALES

El análisis efectuado pone en evidencia que la primacía económica y social de las nuevas fracciones dominantes del capital en la Argentina de los años noventa (de las cuales las empresas con posiciones dominantes en el mercado de telecomunicaciones forman parte) se hizo efectiva sobre la base de la intervención directa del poder estatal. Consecuentemente, se reafirma la centralidad que poseen las políticas estatales en la determinación de las características que asumen los procesos de producción, apropiación y distribución del excedente económico en el sistema capitalista, en oposición a la tesis del estado prescindente y no-intervencionista desde la cual suelen analizarse las reformas neoliberales, oponiendo falazmente, y contra toda evidencia histórica, estado y mercado.

Bibliografía citada

ABELES, M.: "La privatización de Entel: Regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica" en ABELES, M., FORCINITO, K. Y SCHORR, M.: *El Oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del*

mercado. *De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*. Universidad Nacional de Quilmes- IDEP- Flacso. Buenos Aires, 2001.

AZPIAZU, D. y SCHORR, M.: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*. FLACSO/Siglo XXI/IDEP. Buenos Aires, 2003.

AZPIAZU, D.: *Las privatizadas: ayer y hoy*. (Tomo I y II), Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, mayo 2005.

FELDER, R. y LÓPEZ, A.: “La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación”, en *Revista Realidad Económica*, Nro. 163, Buenos Aires, abril-mayo 1999.

FIEL: *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, 1999. Capítulo 11, “Privatización, regulación y competencia en telecomunicaciones”.

FORCINITO, K.: “La política de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones: ¿introducción de competencia o consolidación de posiciones dominantes?” en ABELES, M., FORCINITO, K. Y SCHORR, M.: *El Oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*. Universidad Nacional de Quilmes- IDEP- Flacso. Buenos Aires, 2001.

FOSTER, V.: “Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?” Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. *Documento de Trabajo* N° 5, abril de 2003.

HERRERA, A.: “Nuevo marco regulatorio y privatización de telecomunicaciones en Nicaragua”, CEPAL, Serie de Reformas Públicas, *Documento de Trabajo* N° 41, 1996.

NOCHTEFF, H.: “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina” en AZPIAZU, D. y NOCHTEFF, H.: *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. FLACSO- TESIS, Buenos Aires, 1994.

OSZLAK, O., FELDER, R. y FORCINITO, K.; “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, *Documento* Nro. 4, abril de 2000

SCHORR, M.: “La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia” en ABELES, M., FORCINITO, K. Y SCHORR, M.: *El Oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*. Universidad Nacional de Quilmes- IDEP- Flacso. Buenos Aires, 2001.