

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

Argentina en la trasmacionalización del sector telecomunicaciones español.

Ruiz, Julio (UBA).

Cita:

Ruiz, Julio (UBA). (2007). *Argentina en la trasmacionalización del sector telecomunicaciones español. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/963>

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>.

XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA
Tucumán, 19 al 21 de Septiembre de 2007

Título: Argentina en la trasnacionalización del sector telecomunicaciones español.

Mesa Temática Abierta: 106

Universidad, Facultad y Dependencia: Facultad de Ciencias Económicas. CESPA.
Universidad de Buenos Aires.

Autor/res-as: Julio Ruiz. Profesor Adjunto. Investigador.

INTRODUCCIÓN

La privatización de ENTEL fue planteada como un caso piloto de la política de privatizaciones de la década del noventa. Para Celani¹ la importancia de la privatización de ENTEL se da tanto porque desde entonces generó una de las corrientes de inversión más importante desde las reformas de 1989, como porque fue considerada un caso testigo de las privatizaciones y la primer gran señal de parte del gobierno a favor del ingreso de capitales bajo la forma de inversión directa. A partir del cual el sector tuvo un crecimiento sustancial tanto desde la oferta como de la misma demanda. En 1998 superó los siete millones de líneas fijas instaladas, sin contar el número de abonados a sistemas alternativos como la telefonía celular cuyo crecimiento fue aún más explosivo². Mientras para Azpiazu³ la importancia de la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones se debe a una conjunción de factores de diversa índole como son: el hecho de que fue una demostración de poder frente a la oposición política, el deseo de obtener buena reputación ante los inversores privados, el éxito en lograr articular a los grandes grupos económicos locales con la banca acreedora externa y algunas grandes empresas a favor de su plan de reformas, la mejora de la relación –vía capitalización de títulos de la deuda externa en la licitación de ENTEL- con la banca acreedora que permitió ingresar al plan Brady, y que fue una respuesta al problema del cambio tecnológico que ya se registraba en el sector en conjunción con el grave deterioro de ENTEL.

¹ Celani CEPAL

² Celani, op. cit. pp7.

³ Azpiazu, Daniel. "Las Privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y Propuestas para una Mayor Competitividad y Equidad Social." Fundación OSDE-CIEPP 2002. pp.196-197

Pero la privatización de ENTEL también puede ser interpretada como un capítulo de internacionalización de empresas de servicios públicos, y en este caso específico la inversión española en el sector telecomunicaciones sería parte del proceso de inversión directa de esa economía en toda América Latina, proceso que debiera analizarse en el contexto de la internacionalización económica de dicha nación⁴, en el cuál las políticas activas tuvieron un rol preponderante.⁵

Las hipótesis que se plantean se refieren a la presencia del Estado español en la expansión de Telefónica de España, que plantea sus objetivos en un contexto de competencia bursátil, donde el objetivo es obtener un tamaño que impida las adquisiciones hostiles y, a su vez, permita adquirir otras empresas. También se busca contrastar la conducta de las empresas españolas, observada en otros sectores, de moverse en red y a partir de pequeñas participaciones obtener posiciones dominantes.

CONTEXTO GENERAL: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA HACIA AMÉRICA LATINA.

A mediados de la década de 1970, los cuatro sectores que serían los protagonistas de la ide. Española en América Latina y Argentina ya se contaban entre los más importantes de aquella economía. Estos cuatro sectores mostraban características divergentes, a pesar de lo cual en todos ellos pueden encontrarse una importante presencia de políticas activas como condición previa a y en el proceso de internacionalización de la economía española también⁶.

El sector de la banca fue el primero de los cuatro y uno de los pioneros respecto de toda la economía española en invertir en América Latina. En él había una clara preponderancia del capital nacional privado, y durante el proceso de integración europea los bancos más importantes desaparecieron dejando su lugar a otros bancos que hoy son los protagonistas principales de la red de relaciones en el centro del poder económico español. En cambio, el sector eléctrico, (segundo en importancia relativa) fue uno de los sectores vedados al capital extranjero durante la etapa de industrialización y representa un claro ejemplo de articulación entre el sector público y privado.⁷ Por su parte, el sector hidrocarburos, el cuarto en ese entonces, se caracterizaba por una fuerte presencia

⁴ Toral Cuetos, op. cit. pp. 232-236.

⁵ Etchemendy, Sebastián: "España: un modelo estatista de liberalización económica" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 44, No.175 Octubre- Diciembre 2004. pp. 340.

⁶ Etchemendy, op. cit. pp. 359-362

⁷ López Milla, Julián, "La liberalización del Sector Eléctrico Español. Una reflexión a la luz de la experiencia de Inglaterra y Gales" Tesis Doctoral. Universidad de Alicante 1999.

de inversiones extranjeras –especialmente EUA- lo que no impidió el surgimiento de Repsol como una exitosa multinacional.

En cuanto al sector de telecomunicaciones, la empresa más grande de España por recursos propios, era ya en ese entonces, Telefónica de España, cuya historia, dado su papel casi excluyente, es la historia del sector. Analizar la evolución del sector telecomunicaciones es prácticamente un estudio de caso.

Yáñez⁸ señala cuatro características distintivas de la IDE española en AL, entró en escena un protagonista nuevo y más agresivo, cuya estrategia se centró en la adquisición de activos existentes aprovechando las políticas privatizadoras de la región, que se concentró en el sector de servicios (entre telecomunicaciones, energía y banca suman el 94% de la IDE española); y en su mayoría se trató de empresas que eran monopolios públicos en España. Como explicación de la dominante presencia del capital español en un ámbito dónde prevalecía la inversión de otras grandes potencias, éste autor relativiza la importancia de la hipótesis de la similitud cultural entre AL y España, señalando que en ese momento histórico las empresas españolas estaban más dispuestas, por necesidad de crecer, a asumir los riesgos que estas inversiones implicaban.

Por su parte, los países de la región han seguido estrategias muy distintas para avanzar hacia la modernización de sus sistemas de telecomunicaciones, que se hacía necesaria como consecuencia de los cambios tecnológicos y en la estructura del negocio que lo transformaron en un “vector” de la modernización de los sistemas productivos de los países de la región.⁹ Por un lado hubo estrategias que apuntaron a generar un clima competitivo mediante la privatización y la desregulación de las telecomunicaciones, como en el caso de Chile. En el otro extremo se definieron estrategias de modernización del sector que conservaron el monopolio estatal del servicio telefónico básico, pero permitieron el ingreso gradual de otras empresas en los nuevos segmentos de la industria, tales como los de la telefonía móvil, Internet y transmisión de datos (Costa Rica y Uruguay). También hubo un grupo importante de países (Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela), que optaron por una combinación de ambas posturas, pues privatizaron los servicios, pero a la vez, garantizaron un mercado cautivo

⁸ Yáñez Gallardo, César. “Las estrategias de las empresas trasnacionales españolas en América Latina. Los casos de Endesa y Telefónica.” *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 12-13. pp 91-129.

⁹ Rozas Balbontín, Patricio. “Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. No.93. CEPAL. Santiago de Chile, Junio 2005. pp. 11.

a los nuevos operadores del sector a través de condiciones de exclusividad durante un período más o menos extenso. Es decir, se privatizaba sin cambiar la condición de oferta monopólica que detentaban las operadoras públicas. Esta garantía, además de permitir una recuperación más rápida y menos riesgosa de los recursos invertidos en la compra del monopolio estatal y en su modernización, generó escenarios poco atractivos para el ingreso de nuevos competidores.¹⁰ ¿Era necesaria esta reserva de mercado? Más allá de la discusión ideológica en torno a la competencia, vale la pena citar una interesante reflexión de un autor español:

“(...) cabe poner de relieve que las privatizaciones, las concesiones de servicios públicos y los procesos de liberalización de sectores han seguido atrayendo a los inversores externos más allá de las señales de corto plazo que pudieran emitir los mercados.”¹¹

Según Balbontín, en América Latina las empresas de telecomunicaciones fueron las que obtuvieron mayores valores en los procesos de privatización. A finales de la década de 1980 Chile comenzó con la ola de privatizaciones, luego a inicios de la década de 1990 fueron privatizadas ENTEL-Argentina, ENTEL-Perú, CANTV, (Venezuela) y parte de TELMEX (México) y en la segunda mitad de la misma, se privatizaron las principales prestadoras de Brasil, comenzando con un 35% de la Compañía Riograndense de Telecomunicaciones en diciembre de 1996, que alcanzó un 50,1% en junio de 1998 y en julio de ese mismo año se privatizaron EMBRATEL y TeleBras dividida en tres operadoras de telefonía fija.¹² En consecuencia, la mayoría de los estados nacionales de la región se han desprendido de las principales empresas estatales de telecomunicaciones. Según datos de la CEPAL, se privatizaron 22 proveedores de servicios de telefonía básica latinoamericanos que implicaron una inversión extranjera que ascendió a 40 000 millones de dólares en telefonía básica y 10.000 millones de dólares en telefonía móvil.¹³ En este escenario, las empresas transnacionales más activas han sido Telefónica, de España, en la telefonía fija (comunicaciones locales y de larga distancia) y Bell South, de Estados Unidos, en la telefonía móvil.

¹⁰ Rozas Balbontín, Patricio. “Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina” Serie Gestión Pública. ILPES No. 25 Santiago de Chile, 2002. pp. 11-12.

¹¹ Yáñez Gallardo, op. cit. pp 92.

¹² 2331 pp31’32

¹³ Balbontín 2002.

El protagonismo de Telefónica de España resulta al menos sorprendente pues a mediados de los ochenta, cuando la política de Europa para el sector tenía como objetivo alcanzar a las empresas más desarrolladas de Estados Unidos y Japón, España se enfrentaba con un reto adicional ya que las telecomunicaciones españolas eran las más atrasadas de Europa, tanto es así que la automatización integral del servicio telefónico culminó recién en diciembre de 1988, cuando Polopos (Granada) cerró su centro manual para inaugurar una central automática.¹⁴ En consecuencia era previsible que Telefónica fuera absorbida por algunos de los operadores europeos de mayor tamaño o quedara relegada a jugar sólo un rol subordinado en el contexto de las telecomunicaciones europeas¹⁵, a menos que se encarara una enérgica política de desarrollo para el sector.

CONTEXTO ESPECÍFICO: LA IDE ESPAÑOLA EN ARGENTINA.

La inversión española en Argentina se destaca tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo. En el aspecto cuantitativo, La inversión española representa la cuarta parte de la inversión extranjera directa recibida en ese período por la Argentina, con unos 13000 millones de dólares en un plazo inferior a una década (entre 1992 y el año 2000), y ha convertido a España uno de los mayores inversores locales. Las cifras se elevarían a unos 27.000 millones de dólares entre 1992 y 2000¹⁶ (un tercio de la IDE recibida por la Argentina) si se computaran las operaciones de canje de acciones y otras semejantes. En el aspecto cualitativo, resulta muy significativo el hecho de que esas inversiones posicionaron a las empresas españolas como protagonistas de sectores claves de la economía argentina, como energía eléctrica, comunicaciones, petróleo y banca. En este contexto, el sector de las telecomunicaciones fue uno de los de mayor inversión bruta fija en el período 1991-97, que alcanzaron una erogación global de unos 15,000 millones de dólares¹⁷ para ese período si se considera la inversión bruta y unos

¹⁴ Pag. Web de Telefónica de España, Historia de Telefónica de España.

¹⁵ Mariscal, Judith y Eugenio Rivera, "Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales." Serie Desarrollo Productivo. CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre del 2005. Pp14

¹⁶ Información obtenida de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (2003). Conviene señalar que el canje de acciones no es una entrada de capital propiamente dicha aunque se registra como tal por razones prácticas.

¹⁷ Celani, Marcelo. "determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina." *Serie Reformas Económicas* No. 9. CEPAL/UADE. Bs.As. Noviembre de 1998.. Pp.20.

6,100 millones de formación neta de capital, medido desde el punto de vista de la empresa.

TELEFÓNICA Y ENTEL

La empresa de telecomunicaciones española tuvo desde su inicio algunas peculiaridades que es necesario mencionar. Se origina a partir de una realidad múltiple y compleja de numerosas iniciativas locales de todo tipo, donde el Estado explotaba el 28% del servicio, las corporaciones locales un 9%, las empresas concesionarias importantes el 33%, y el 30% restante era prestado por pequeños concesionarios particulares. En 1924 se constituyó la Compañía Telefónica Nacional de España como sociedad anónima, y estaba participada por la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT) de Nueva York, que era su principal accionista. Una vez constituida se firma el primer contrato entre el Estado y la CTNE, según el cual éste cedía a la nueva empresa las instalaciones y líneas que explotaba directamente y todos los derechos de las concesiones existentes, que pasarían a formar parte de ella a medida que fuesen acabando sus licencias. La primera tarea de Telefónica fue organizar el servicio telefónico en medio de todo un conglomerado en el que coexistían los más diversos equipos y sistemas.¹⁸

Cuando en 1945 el Gobierno decidió que las acciones de la CTNE propiedad de la International Telephone and Telegraph Corporation (31%) pasaran a ser propiedad del Estado y transformándolo en el principal accionista con más del 70% de las acciones, la nueva relación entre Telefónica y el Estado exige la revisión de las posiciones de ambas partes, y a esto exactamente respondía el nuevo contrato que entró en vigor en diciembre de 1946.

En el contexto de los cambios introducidos por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones en 1988, Telefónica adopta nueva imagen y nueva denominación: Telefónica de España, S.A. que será la que firma en 1991 un nuevo contrato con el Estado para adecuar el marco de competencias de la empresa a las premisas que establecía dicha Ley.

¹⁸ pag web telefonica

Un dato peculiar acerca de Telefónica es que siempre fue una empresa de interés público con participación de capitales privados. Para Balbontín por ejemplo, a pesar de haberse mantenido una participación estatal significativa en la propiedad de Telefónica, ésta nunca dejó de ser una compañía privada, a diferencia de las principales empresas de telecomunicaciones europeas.¹⁹ Otro dato peculiar, es la presencia de una relación contractual con el poder político.

En Argentina el antecedente más remoto del sector se remonta a 1881 cuando una compañía suiza instaló las primeras líneas en el corazón geográfico de Buenos Aires²⁰. Hacia mediados de siglo, la principal compañía en el país era EMTA -una filial local de ITT- cuya estatización fue decretada por el gobierno en 1946 en el contexto de un proceso más amplio que incluía también a otros servicios públicos. Aunque inicialmente permaneció como empresa mixta, luego se transformó en una oficina pública y finalmente fue una empresa del Estado de acuerdo al régimen legal establecido en 1956.²¹ La primer década de actividad fue de expansión aprovechando la demanda insatisfecha en zonas donde no era muy rentable llevar el servicio telefónico. Desde entonces, ENTEL tuvo el monopolio legal de los distintos mercados de telecomunicaciones en la mayoría del territorio nacional. En Cuyo y Catamarca lo hacía la Compañía Argentina de Teléfonos (CAT) y también había un número importante de cooperativas asentadas en pequeñas poblaciones.

Sin embargo, luego de esa primer década su capacidad de planificación a largo plazo y ejecución de esos planes se vio afectada por frecuentes cambios de dirección decididos por los distintos gobiernos que se alternaban en el poder, la escasez de divisas para importar equipos y las negativas del tesoro para financiar sus inversiones, la fueron deteriorando como empresa. En la década de 1980, se intenta revertir la situación con el plan Megatel, que fracasa al no lograr articular los intereses de todos los actores implicados. A diferencia de su par española, su inserción en el Estado Nacional le quita autonomía empresaria, y muchas disputas internas propias de las decisiones a tomar, fácilmente se hacen públicas y terminan resolviéndose en otras esferas. Por otra parte las dificultades mencionadas más arriba trascienden la esfera empresaria, y en ese

¹⁹ Balbontín, 2003 Op. cit. Pp. 25.

²⁰ Celani, Op. cit. Pp.10.

²¹ Schvarzer, J. "El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", en Realidad Económica, Buenos Aires, 1993. número 120. Pp. 92.

sentido las políticas públicas españolas parecen haber sido más eficaces que las argentinas.

Pero la autonomía de la empresa española no significó prescindencia por parte del poder político. Para Yañez²² la identidad de Telefónica se forjó en las décadas de 1960 y 1970, en un contexto de promoción de empresas públicas protegidas. Previa a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, se le otorga a Telefónica una concesión y el objetivo era transformarla en una empresa competitiva respecto de sus adversarios europeos. El objetivo de construir un campeón nacional se menciona explícitamente en el documento aprobado en octubre de 1994: “Líneas estratégicas de la política de telecomunicaciones para el período de transición”, afirma la necesidad de “reforzar los operadores nacionales para enfrentar la competencia de operadores de otros países” y proponía “favorecer el desarrollo tecnológico e industrial del sector nacional de telecomunicaciones.”²³ Lo cual se tradujo en tres políticas básicas: (i) un marco regulatorio favorable para la empresa pública; (ii) una política tarifaria generosa; (iii) una política de “dinero barato” conjuntamente con la decisión de no distribuir dividendos.” Unas circunstancias muy diferentes de las que enfrentaba ENTEL, de restricciones presupuestarias, cambiarias, e interferencias del ambiente político.

Por otra parte, las políticas seguidas en el contexto de apertura de los noventa también difirió notablemente. Aún tomada la decisión de privatizar, la venta gradual de la participación estatal en Telefónica permitió a las autoridades españolas orientar las políticas de internacionalización, alianzas estratégicas y de capitalización para el período posterior, una vez transferida a capitales privados su participación en la propiedad de esta empresa.²⁴ Concretamente las ventas de acciones de Telefónica apuntaron a la dispersión accionaria y a la conformación de un “núcleo duro” de accionistas españoles, como lo hicieron el Reino Unido y Francia en sus respectivos procesos de privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones. Además resultó clave que el Estado mantuviera su derecho a nombrar de manera discrecional los máximos directivos de Telefónica, S.A. y a conformar el Consejo de Administración que respaldara sus orientaciones estratégicas.

²² Yañez Gallardo, Op. cit. Pp. 93.

²³ Mariscal y Rivera Op.Cit. pp 14.

²⁴ Balbontín, 2003. Op.cit. pp. 25.

Frente a esta fortaleza de la política en España, las políticas seguidas en Argentina comparten algunas debilidades con el resto de América Latina donde la privatización de activos públicos se vio como una oportunidad para mejorar la delicada situación económica. Entre los principales objetivos estaban el de atraer inversión extranjera directa, restablecer el acceso a los mercados financieros internacionales y modernizar el sector. Sin embargo, en algunos países se crearon las instituciones reguladoras después de culminar el proceso de privatización. Y además, las entidades reguladoras no sólo deben desempeñar las tareas propias de la regulación, sino que deben ejecutar también las políticas de desarrollo del sector. Aumentando así su dificultad para ejercer su rol.

En el caso argentino, la privatización de ENTEL puede verse como una señal al sector privado acerca del compromiso del Gobierno con las reformas, para reducir el papel del gobierno en la economía y la deuda pública. Se previó un régimen de licencias exclusivas por siete años, prorrogable por tres años más en la medida que pudieran cumplir objetivos de desempeño mayores.²⁵ Como característica peculiar del proceso regulatorio argentino, se priorizó la capitalización de títulos de la deuda externa incluso respecto de los aportes en efectivo. Esta característica según Azpiazu, plantea la vinculación con la banca acreedora del proceso privatizador.

En consecuencia el régimen regulatorio no fue definido hasta bien avanzado el proceso de licitación, y sufrió además, varias revisiones donde los ofertantes también influyeron. En noviembre de 1997, al terminar el período de exclusividad, el gobierno diseñó el Plan de liberalización de las comunicaciones prolongando la exclusividad por otros dos años. En el año 1998 se definieron las condiciones a que se ajustaría la liberalización. Según ellas, la liberalización se realizaría sobre la base del reconocimiento del derecho de los prestadores existentes debiéndose recompensar a quienes ya habían invertido en el país; y se estableció como condición previa para postular a licencias de telefonía básica en 1999 haberlas obtenido con anterioridad a 1998, para prestación de servicios de telecomunicaciones, lo que naturalmente cerraba las puertas a las nuevas empresas.

En cambio, la presencia de Telefónica de España en el medio internacional correspondió a una estrategia definida políticamente por el Gobierno español en los años ochenta, que buscaba aumentar el tamaño crítico de Telefónica a escala

²⁵ Mariscal y Rivera, Op. cit. pp. 17.

internacional para hacer viable su supervivencia. El análisis de la acción de Telefónica se inscribe en un marco de competencia global regional, que trasciende al correspondiente a las condiciones de disputa del mercado local en varios aspectos sustantivos. Sin embargo, las razones pueden ser diferentes de la necesidad de financiar las inversiones en modernización de la empresa a gran escala,²⁶ o la necesidad de tejer alianzas internacionales, o lograr economías de escala²⁷. La competencia que se verifica en los mercados latinoamericanos y europeos, no se da a nivel de la relación con los clientes o usuarios, se da a nivel de fusiones, absorciones, tomas hostiles entre las empresas competidoras, ya no se trataría de una competencia tradicional en el mercado de los servicios telefónicos, sino más bien de una competencia en el mercado de capitales por el control de las empresas rivales, lo cual dejaría a las economías de escala, las alianzas internacionales y la necesidad de modernización en un plano instrumental subordinadas a la competencia bursátil. En éste sentido, por ejemplo, Telefónica de España tuvo la tendencia a mantener alianzas con grandes grupos empresarios que no pudieran sustituirla en su función de coordinadora y operadora, una estrategia que excede claramente el marco de la teoría del oligopolio tradicional.

LA PARTICIPACIÓN DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES ARGENTINO

La caracterización de la política de privatización aplicada al sector puede realizarse de distintas maneras, para el análisis que se realiza conviene señalar algunos rasgos: en primer lugar que se asignaba a las operadoras del servicio la función de garantizar la calidad del mismo y en un principio no se pretendía transferirles la propiedad,²⁸ en segundo lugar se opta explícitamente por operadores extranjeros²⁹, en tercer lugar se daba preponderancia al pago en Títulos de la deuda externa y este objetivo no estaba subordinado a la generación de un sistema de mercado regulado que propendiese el buen funcionamiento de las empresas,³⁰ y en la práctica se postergó el tema regulatorio; y en cuarto lugar, comparativamente con la política española, no hubo preocupación por difundir la propiedad de las empresas privatizadas³¹.

²⁶ Balbontín, Op. cit. pp. 21.

²⁷ Celani, Op. cit. pp. 5.

²⁸ Schvarzer, Op. cit. pp. 101.

²⁹ Mariscal y Rivera, Op. cit. pp. 18.

³⁰ Schvarzer, Op. cit. pp. 102.

³¹ Azpiazu, Op. cit. pp. 12.

Éstas condiciones resultaron especialmente adecuadas a la modalidad de Telefónica de España. En aquel país se aplicó un esquema de mercados privatizados con déficit de competencia,³² donde el gobierno seguía un esquema de Consejos o Directorios adictos y minorías accionistas interesadas más por los dividendos que por las políticas de las empresas. En consecuencia el éxito en España dependía de la capacidad de negociación con el Gobierno. La política de pagar la deuda externa (al menos en parte) a través de las privatizaciones, le proporcionó a Telefónica los accionistas interesados en los dividendos arriba descritos, y la debilidad regulatoria le permitía ejercitar todo su aprendizaje doméstico.

Sin embargo, la presencia de Telefónica en LA no fue producto de una coincidencia histórica, como podría ser en el caso de las empresas de electricidad, pues Telefónica tomó contacto específicamente con la realidad argentina, varios años antes durante el Gobierno de Alfonsín. Si se relea la historia de Telefónica se ve claramente que se trató de una política de estado, pues cuando se presenta en Argentina recién se está adaptando a los cambios introducidos por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, que prepara la apertura gradual del sector en España, por otra parte Telefónica participa (y pierde) en la primera privatización del sector en Chile, años después entrará en esa empresa adquiriendo la participación de la empresa ganadora.³³

TELEFÓNICA DE ESPAÑA, DE OPERADOR A EMPRESA MATRIZ DE TASA.

El grupo español de telecomunicaciones tiene también –como otros grupos connacionales- la habilidad de manejarse en red, de modo que se hace difícil para cualquier organismo de control seguir sus movimientos pero, sobre todo –desde el punto de vista de la empresa- permite con poco “dinero fresco” realizar importantes operaciones que culminan en general, llevando a las empresas del grupo a posiciones de dominación y control de otras empresas. En consecuencia, puede preguntarse legítimamente acerca del verdadero costo que tuvo TASA para Telefónica de España. Existen muchos conceptos de costo aplicables al mundo empresario, pero aquí se opta por un enfoque consistente con el enfoque de flujos de inversión extranjera. Se trata de medir a través del flujo de fondos entre TASA y el grupo Telefónica de España, cuánto

³² Yañez Gallardo, Op. cit. pp. 116.

³³ Hecho que reafirma la tesis de la competencia bursátil.

pagó este último en términos de aporte externo genuino. Desde el punto de vista jurídico-contable es posible obtener un importe mayor pues se considera un aporte, y un pago, items como la reinversión de utilidades por ejemplo, sin embargo, desde un punto de vista del sistema económico como agregado, tales utilidades fueron obtenidas a través del esfuerzo conjunto con factores locales y financieramente tienen su contrapartida también en actores locales. Hechas estas aclaraciones puede re-expresarse el interrogante de este modo ¿cuál es el aporte de la economía española –a través del Grupo Telefónica- al costo de adquisición de TASA?

El alcance de la respuesta está limitado por el acceso a la información contable, un máximo de precisión requeriría acceder no sólo a la información contable básica de ciertas operaciones de TASA, sino también de TESA y sus empresas filiales. Sin embargo, con la información disponible a partir de los balances de ambas empresas, y de la que es posible obtener de la bibliografía citada y de medios periodísticos es posible lograr una razonable estimación.

Por otra parte, el proceso que culmina en la absorción de TASA se da dentro de otro proceso más general, en el cual TASA resultará un nodo clave de un conglomerado de empresas del sector de medios de comunicación entendido en un sentido amplio. El cálculo presentado sólo se refiere a la empresa que fue objeto de privatización.

Responder el interrogante más arriba planteado implica recorrer el proceso mediante el cual el Grupo Telefónica a partir de su participación minoritaria en la Compañía de Inversiones en Telecomunicaciones S.A. (COINTEL) llega a ser la empresa controlante de TASA teniendo en su poder prácticamente la totalidad del capital de la empresa controlada.

El capital de TASA estaba dividido en tres clases de acciones ordinarias, las acciones de clase “A” representaban el 51% del capital de la empresa y su transferencia debía ser autorizada por autoridad competente. Las acciones clase “B” no tenían esa restricción; y las acciones de clase “C” que correspondían a los empleados de la empresa y de otras empresas vinculadas al momento de la privatización. Es de destacar que las tres clases de acciones participaban de igual forma de los dividendos y cada acción ordinaria de cualquiera de las clases tenía un voto. Este mecanismo, en principio parece dar al Gobierno cierta injerencia sobre todo en cuánto a quien ejerce el control de TASA, pero como se verá, al no haber restricciones a la transferencia de acciones “C” ni de las acciones de las empresas adjudicatarias, tal injerencia será nula.

Al momento de comenzar las actividades de TASA, Noviembre de 1990, COINTEL poseía el 60% de las acciones de dicha empresa. A su vez, COINTEL estaba integrada, como se ve en la tabla No. 1, por una multiplicidad de accionistas entre los cuales Telefónica de España tenía un 10% del capital, a través de Telefónica Internacional Holding BV S.A., que era una filial al 100% de Telefónica Internacional S.A., que a su vez era filial al 100% de Telefónica de España. Se estima la participación de Telefónica de España en 53 millones de dólares.

En 1991, el Gobierno vende todas las acciones “B” que estaban es su poder y que representan el 30% del capital de TASA. COINTEL aumenta su participación en un 0,5% y el grupo Telefónica se estima que adquirió en forma directa un 1,94% de TASA.

En 1992, TASA adquiere Páginas Doradas y la empresa privada CAT que prestaba servicios telefónicos en la región de Cuyo. Comienza a expandirse el negocio sin necesidad de dinero fresco de las inversoras originales.

Citicorp Venture Capital SA	20,00%	OTROS BANCOS DE E.U.A.	
Telefónica Internacional Holding BV S.A.	10,13%	Mannufacturers Hannover	4,33%
EMPRESARIOS LOCALES		Bank of New York	4,16%
Inter Rio Holding Establishment SA	15,26%	Southel Equity Corporation	4,22%
Inversora Catalinas	8,31%	OTROS INVERSORES	
Sociedad Comercial del Plata	5,24%	Bank of Tokio Ltd	4,16%
BANCOS ESPAÑOLES		Bank of Zurich	4,16%
Banco Central de España	7,04%	Otros (al menos 6 participantes)	7,99%
Banco Hispanoamericano	5,00%		
Fte.: elaboración propia en base a Abeles et al. ³⁴ y Prospecto de OPVA 10-12-91.			

En 1993 adquiere las participaciones en COINTEL del Banco Central Hispano y de la Sociedad Comercial del Plata alcanzando el 28,8% de COINTEL.

En 1994 aumenta su participación al 33,16% de COINTEL como consecuencia de un canje de acciones con Chemical Venture Partners que tenía el 4,33% de COINTEL. El canje es motivado por un fallo de la Corte Suprema de Chile que obliga a Telefónica a desprenderse de su participación en Entel-Chile (pues participaba en las dos prestadoras del servicio telefónico), en esta operación además de las acciones de

³⁴ Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr. “Conformación y Consolidación del Oligopolio de las Telecomunicaciones en la Argentina” *Realidad Económica* No.155. Abril-Mayo de 1998.

COINTEL, Telefónica recibe 46 millones de dólares. COINTEL se desprende de un 3,8% de TASA en los mercados de valores.

En 1995, en el Balance de Telefónica de España se declara una reducción en la participación en TASA del 2,15%. Puede estimarse que sólo un 0,59% corresponde a su participación directa y que generó un ingreso de 18,6 millones de dólares. El resto corresponde a la disminución de la participación de COINTEL en TASA.

En 1996, otra vez Telefónica de España declara una reducción en su participación en TASA pero sólo del 0,67%, del cuál se estima que el 0,27% corresponde a participación directa y que representaron un ingreso de 8 millones de dólares. El resto corresponde a una disminución en la participación de COINTEL en TASA de un 1,43%.

En 1997 Telefónica de España alcanza el 50% de COINTEL a un costo de 554 millones de dólares, el cual se vio en parte compensado –desde el punto de vista financiero- por la venta del resto de acciones que tenía de TASA, cuyo producido se estima en 77,7 millones de dólares. A partir de la bibliografía analizada puede afirmarse que Inversora Catalinas del grupo empresario Techint (8,31%), el Banco de Tokio (4,16%) participaron de la operación. También se sabe que el CEI cedió un 0,20% a favor de Telefónica para que ambos grupos tuvieran el 50%.³⁵ De hecho una pregunta interesante para la investigación histórica es porqué el CEI Holding cedió ese 0,2% que le aseguraba una mayoría de 50,2% para quedar en paridad de condiciones con el grupo español. A partir de lo cuál ambos grupos formarían una alianza que sigue³⁶ una política agresiva de adquisiciones de empresas mediáticas (Cablevisión S.A., Torneos y Competencia TyC S.A. Atlántida Comunicaciones S.A. y AC Inversora S.A., por ejemplo) y que culminaría con la absorción por parte del grupo español de su contraparte financiera.

Sin embargo, dicha absorción se dará a principios del año 2000, lo cuál es poco tiempo para una alianza de esa magnitud, por otra parte, los problemas en el grupo comienzan el año anterior cuando Telefónica no da sus votos para que se distribuyan las utilidades de COINTEL, las cuales eran un flujo de fondos de suma importancia para el grupo financiero. Y para finalizar, el CEI Citicorp Holdings S.A. no puede considerarse

³⁵ No está claro como participó el grupo empresario Perez Companc, en Balbontín (2003) citando otros autores se afirma que vendió la participación de dicho que era del 15,2%. Es posible que la venta en esa ocasión haya ocurrido a través de Southel Equity Corporation que era del 4%, en cuyo caso los números de la operación serían consistentes con las participaciones declaradas en los balances de Telefónica de España.

³⁶ Ver Balbontín 2003 Op.cit. pp. 41.

un grupo homogéneo en el tiempo, hasta julio de 1998, perteneció al banco estadounidense Citibank y a los grupos argentinos República (vinculado a Moneta) y Wertheim que participaban en un 39,6%, 35% y 20,4%, respectivamente. En julio de 1998 se produce el ingreso del consorcio Hicks, Muse, Tate & Furst (E.U.A.) con un 32,9%, y el incremento de la participación del grupo República a 39,6%, junto con la disminución de la participación del Citibank, que deja de ser el principal referente del grupo, al 23%, y el retiro del grupo Wertheim. Al año siguiente, el consorcio Hicks, Muse, Tate & Furst aumentó su participación en el capital de CEI a costa del grupo República (con Moneta prófugo de la justicia) cuando no puede devolverle un préstamo que estaba garantizado con las acciones de dicho grupo en el CEI. A fines del año 2000, los tres grupos de control de CEI Citicorp (HMT&F, República y Citibank) vendieron la mayor parte de los activos de esta empresa al Grupo Telefónica y contribuyeron a consolidar uno de los procesos de concentración más vigoroso de la industria de telecomunicaciones en América Latina.

En 1998 TASA rescata el 91 % de las acciones clase “C” con la consiguiente reducción del capital de la empresa. A su vez se convierte un determinado número de acciones clase “A” en clase “B” de modo que las acciones de clase “A” sean el 51% del total de acciones de la empresa. Las acciones “convertidas”, un 5,2%, se reparten en partes iguales entre ambos consorcios, el grupo Telefónica asigna el 1,9% a Telefónica Internacional Holding BV S.A. y el 0,7% a Telefónica Internacional S.A. La práctica de manejarse en red es una constante del grupo español. A raíz de que COINTEL no paga en acciones una deuda en PRIDES, sino en efectivo, la participación del grupo en TASA aumenta un 1,9%. De este modo la participación total del grupo español en TASA asciende casi al 30% (25,5% a través de COINTEL). La operación insume 757 millones de dólares que salen de TASA, para el grupo no implican ningún aporte de fondos.

En 1999, el grupo concentra su participación directa a través de Telefónica Internacional Holding BV. S.A. reuniendo el 2,6% de las acciones de TASA y enajenando un 1,8% por aproximadamente 114 millones de dólares. El CEI también se deshace de su participación quizás como consecuencia de la negativa de Telefónica a distribuir en efectivo los dividendos de COINTEL.

En el año 2000 se concreta la “Operación Verónica” que consiste en una oferta pública de acciones del grupo a los accionistas minoritarios de las filiales del grupo, especialmente en AL. El grupo pagó primas de hasta un 40% por sobre el valor de las

acciones de las filiales locales. De esta forma los accionistas minoritarios de las filiales locales se transformaron en accionistas de Telefónica de España, obviamente con un peso relativo mucho menor que en las filiales regionales y el grupo consolidó su posición. Ésta consolidación no sólo es respecto de las empresas participantes del conglomerado de Telefónica, sino también ante la amenaza de la competencia bursátil, ya que de ésta manera, el capital social se incrementó de forma de disuadir a potenciales competidores de realizar tomas hostiles. Como consecuencia de ésta operación se canjearon el 44,27% de las acciones clase “B” que se comerciaban en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York, de modo que la participación del grupo en TASA se elevó al 45,05%. Por otra parte, luego de arduas negociaciones los principales actores del CEI, canjean sus acciones por acciones de Telefónica de España³⁷, esta negociación tuvo varios capítulos dónde Telefónica quería incluir las participaciones en COINTEL (obviamente con la intención de obtener la mayoría de dicha empresa), y el CEI quería que la división de las participaciones obtenidas conjuntamente por ambos grupos se restringiera a las empresas de medios. El hecho relevante para este estudio es que, al no poder obtener COINTEL, Telefónica obtuvo el control sobre el CEI y de ese modo indirectamente controló COINTEL, y como la operación fue un canje de acciones, en término de flujo genuino de fondos, no le costó ni un solo peso.

El control de Telefónica sobre TASA puede sintetizarse en la siguiente tabla:

Tabla No.2 Participación de Telefónica S.A. en Telefónica de Argentina S.A. Dic. 2000					
Participación Directa					
Telefónica S.A.				44,27%	
Telefónica International Holding BV				0,77%	
<u>Total Participación Directa</u>					<u>45,04%</u>
Participación Indirecta					
Telefónica en CEI	80,91%				
Telefónica en COINTEL (por medio del CEI)		50%	40,45%		
Telefónica en COINTEL			<u>50,00%</u>		
Subtotal en COINTEL			90,45%		
COINTEL en TASA				52,88%	
<u>Total Participación Indirecta</u>					<u>47,83%</u>

³⁷ que luego de la reorganización del grupo se llamará simplemente Telefónica S.A. diferenciándose así de la empresa que se encarga del servicio en suelo español.

Total Participación en TASA					92,87%
Fte.: elaboración propia en base a datos de los Balances de Telefónica S.A. y Telefónica de Argentina S.A.					

En el año 2001 el grupo Telefónica incrementa su participación a un 98,04% de Telefónica de Argentina como consecuencia de rescate de acciones minoritarias del CEI. En ésta operación se estima que se invirtieron 192 millones de dólares.

En el Cuadro No. 1 se puede observar el flujo de fondos estimado, el cual además de incluir las transferencias de fondos implicadas por las operaciones arriba descritas, incluye los Dividendos en Efectivo a que tenía derecho Telefónica de España, y el cargo por gerenciamiento que ésta empresa cobraba a sus socios de COINTEL por la gestión de la actividad productiva. Por motivos de claridad expositiva y dada las distintas monedas involucradas y el proceso inflacionario de inicios de 1990, se optó por expresar los flujos en dólares.

Año	1990	1991a	1992	1993	1994	1995	1996	Subtot.
Hon.gerenciamiento		45	59	79	103	123	128	537
Dividendos en efvo			114	149	191	241	243	937
Participación del TESA	6,1%	8,1%	8,1%	19,4%	20,8%	18,7%	18,1%	
Dividendos a Cobrar	0	0	9	29	40	45	44	167
Sutotal Div. Y Honor.	0	45	68	108	143	168	172	704
otras transferencias	-53			-318	46	19	8	-298
Total	-53	46	69	-210	189	187	180	407

Año	1997	1998	1999	2000	2001	Totales
Hon.gerenciamiento	146	157	151	148	123	1263
Dividendos en efvo	250	285	300	300	150	2222
Participación del TESA	27,2%	29,0%	27,2%	92,9%	98,0%	
Dividendos a Cobrar	68	83	82	279	147	825
Sutotal Div. Y Honor.	214	240	233	427	270	2087
otras transferencias	-476	0	114		-192	-852
Total	-262	240	347	427	78	1236

Fte: elaboración propia en base a Balances de TESA, TASA e información periodística.

El resultado de este cuadro, y de esta estimación no deja de ser sorprendente, ya que el flujo neto en términos de transferencias genuinas es positivo para la empresa española. Cuando terminó de controlar Telefónica de Argentina, ya se había embolsado unos mil millones de dólares. Una explicación posible de este resultado es la utilización de estrategias que implican poco compromiso de recursos genuinos, como se dijo más arriba, la IDE española se caracteriza por adquirir empresas ya en funcionamiento, las que obviamente generan su propio flujo de fondos que son utilizados por la empresa

controlante para sus propios fines. Complementariamente, la estrategia de moverse en red permite acceder a los recursos de otras empresas y movilizarlos en función de sus objetivos, posibilitando así el ahorro de cuantiosos fondos, como cuando TASA rescató las acciones clase “C”, y en consecuencia produjo el aumento de la participación del grupo Telefónica en TASA, además la ingeniería utilizada en la operación (conversión de acciones A en B, etc.) implicó que podían disponer de acciones transables sin autorización que antes no tenían, toda la operación que implicó un gasto de más de 700 millones que no aportaron ni Telefónica ni el CEI, como muestra el Cuadro No.1 que registra un flujo positivo para el grupo español en ese año.

Sin embargo esta no es toda la realidad pues desde los puntos de vista jurídico y contable el grupo Telefónica invirtió mucho más que –1200 millones de dólares, lo que pondría en evidencia el resultado del cuadro es que los miles de millones que fueron invertidos por Telefónica de Argentina en la pasada década provenían de la propia actividad de la empresa, fueron generados localmente y no provenían de otras economías, sino que su contrapartida está en el gasto local por el uso de ese servicio. Lo cuál no quita méritos a la reinversión local de las ganancias, pues podría no haber sido así; pero esclarece que fue fruto del esfuerzo de los argentinos y no de una transferencia de ahorros desde otra economía, desde el punto de vista de la generación de riqueza, Telefónica de Argentina no le significó ningún esfuerzo a la economía española, sino más bien fue una plataforma desde la cuál diversificar sus actividades que, además le reportó una corriente de dinero fresco.

REFLEXIONES FINALES

La actividad de las empresas del grupo Telefónica debe plantearse dentro del contexto de la internacionalización de la economía española, que fue una decisión política tomada frente al reto que implicaba para ese país la integración europea en particular y la globalización de la economía en general. En éste sentido el análisis de las políticas públicas activas aplicadas en España no tiene sólo el sentido de aprender del éxito ajeno, sino también estudiar la complementariedad y articulación entre las distintas políticas públicas decididas en países que están vinculados. Por ejemplo, las políticas de privatización seguidas en el sector por muchos países de la región, previendo reservas de mercado y períodos de exclusividad, fueron complementarias de una política que buscaba internacionalizar campeones nacionales en un contexto de competencia bursátil, es decir dónde las empresas no compiten por el favor de los clientes sino por acceder a un tamaño, en términos de valorización bursátil que les posibilite adquirir otras empresas y a su vez, dificulte a otros adquirir la propia. Se postulan explicaciones que se relacionan con conceptos más tradicionales como rentabilidad o economías de escala, sin embargo no está allí el problema, es más, una empresa muy eficiente y rentable pero pequeña tiene más posibilidades de ser adquirida por una empresa grande menos eficiente y rentable, que posibilidades de llegar a ser una empresa grande. La competencia no se da hoy en el mercado de bienes sino en el mercado de capitales.

Por otra parte, la posibilidad de que Telefónica de España adquiriera la totalidad de una empresa como Telefónica de Argentina, no se debe sólo a las estrategias en red habituales en las firmas españolas, también se debe a las fallas del marco regulatorio para el sector y de la actividad inversora en general que permiten estas operaciones de control y concentración de la propiedad a muy bajo costo. Se hace necesario repensar la regulación de los servicios públicos en especial y de las actividades monopólicas en general en un contexto de funcionamiento en red y competencia bursátil, dónde la mayoría de las regulaciones pensadas desde el mercado de consumo no son útiles.

Esta competencia explicaría más claramente estrategias como la Operación Verónica o el pago a los accionistas residuales del CEI.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín, Karina Forcinito y Martín Schorr. “Conformación y Consolidación del Oligopolio de las Telecomunicaciones en la Argentina” *Realidad Económica* No.155. Abril-Mayo de 1998.
- Azpiazu, Daniel. “Las Privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y Propuestas para una Mayor Competitividad y Equidad Social.” Fundación OSDE-CIEPP 2002.
- Celani, Marcelo. “Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina.” *Serie Reformas Económicas* No. 9. CEPAL/UADE. Bs.As. Noviembre de 1998.
- Etchemendy, Sebastián: “España: un modelo estatista de liberalización económica” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 44, No.175 Octubre-Diciembre 2004. pp. 339-363.
- López Milla, Julián, “La liberalización del Sector Eléctrico Español. Una reflexión a la luz de la experiencia de Inglaterra y Gales” Tesis Doctoral. Universidad de Alicante 1999.
- Mariscal, Judith y Eugenio Rivera, “Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales.” *Serie Desarrollo Productivo*. CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre del 2005.
- Rozas Balbontín, Patricio. “Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No.93. CEPAL. Santiago de Chile, Junio 2005. pp. 11.
- Rozas Balbontín, Patricio “Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A.” *Serie Gestión Pública* No. 36 ILPES. Santiago de Chile, 2003.
- Rozas Balbontín, Patricio. “Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina” *Serie Gestión Pública*. No. 25 ILPES Santiago de Chile, 2002.
- Schvarzer, J. (1993,b). "El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, número 120.
- Toral Cuetos, Pablo. “Las Ventajas de las compañías españolas en América Latina 1990-2000”. *Información Comercial Española. Revista de Economía*. N° 812. Enero 2004. pp. 225-243.
- Yáñez Gallardo, César. “Las estrategias de las empresas trasnacionales españolas en América Latina. Los casos de Endesa y Telefónica.” *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 12-13. pp. 91-129.