

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1992

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1992

Número 47

SUMARIO

Educación y transformación productiva con equidad. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	7
El síndrome del "casillero vacío". <i>P. van Dijk.</i>	21
La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile. <i>O. Sunkel.</i>	39
Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil. <i>R. Guimarães.</i>	49
Fundamentos y opciones para la integración de hoy. <i>E. Lahera.</i>	67
Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio. <i>J.M. Benavente y P. West.</i>	81
El escenario agrícola mundial en los años noventa. <i>G. Di Girolamo.</i>	101
La trayectoria rural de América Latina y el Caribe. <i>E. Ortega.</i>	125
Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana. <i>J. López.</i>	149
La privatización de la telefonía argentina. <i>A. Herrera.</i>	163
Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad. <i>E. Cohen y R. Franco.</i>	177
Economía política del Estado desarrollista en Brasil. <i>J.L. Fiori.</i>	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	202
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

La privatización de la telefonía argentina

*Alejandra Herrera**

El artículo analiza en detalle la situación del sector telefónico de Argentina antes de 1990 y evalúa el proceso de su privatización realizado a partir de entonces. La principal conclusión es que la situación anterior de cuasimonopolio estatal probablemente desembocará en un oligopolio privado.

El principal objetivo de la privatización fue el de terminar con los subsidios estatales al sector y bajar los precios de los servicios; sin embargo, es posible que las modalidades del proceso contribuyan a generar una transferencia regresiva de recursos, tanto respecto de las tarifas a los usuarios, las que se han ido separando de la estructura de costos, como respecto de la industria proveedora de equipos, que no disfrutará de una relación preferencial con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel).

Otro objetivo fue el de modernizar la telefonía, introduciendo la competencia en el sector. Sin embargo, esta última depende fundamentalmente de la modificación de algunas de las condiciones establecidas en los actuales contratos de transferencia.

Por este conjunto de consideraciones, el artículo concluye que el marco regulatorio vigente puede ser inestable.

* Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo y las Relaciones Económicas Internacionales (CEDREI), Buenos Aires. La autora agradece la colaboración de Benalfa Petrozini y los comentarios de Raúl Baridó, Lilian Castro, Hugo Nochteff y María Rosa Schiapacasse a las primeras versiones de este artículo.

Introducción

Desde mediados de los años cuarenta y hasta fines de 1990, la industria de telecomunicaciones en la República Argentina tenía una estructura similar a la de la mayor parte de los otros países del mundo: una gran empresa estatal —en este caso la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel)— poseía poderes monopólicos sobre el 95% de las comunicaciones telefónicas¹ y sobre la prestación de servicios de télex, facsímil, transmisión de datos, transporte de programas de radiodifusión y televisión, etc. A su vez, como también ocurría en el resto del mundo, ENTel, al constituirse en comprador cuasimonopsónico de equipos de telecomunicaciones, contribuyó decisivamente a la consolidación de una estructura oligopólica en la provisión nacional de equipos de conmutación y transmisión, dentro de la cual la participación relativa de cada una de las firmas se mantuvo más o menos estable hasta fines de los años ochenta.

A poco de iniciada la década de 1990 no queda mucho del panorama descrito: el monopolio estatal sobre los servicios ha muerto, dando paso a una estructura oligopólica privada; el marco regulatorio ha sido completamente modificado, y ha cambiado de manera importante la participación relativa de los distintos proveedores en el mercado nacional de equipos.

La presión por privatizar vino de dos ámbitos diferentes. En primer lugar hubo una decisión política de favorecer a los acreedores de la deuda externa argentina y, al mismo tiempo, de aliviar el déficit fiscal a corto plazo. Como veremos más adelante, la transferencia de ENTel al sector privado se hizo principalmente mediante la aceptación de títulos de la deuda a cambio de la entrega de activos estatales y de derechos monopólicos sobre la prestación de una serie de servicios. Esto implicó el pago por adelantado tanto de los intereses como del capital y constituyó un hecho de gran trascendencia para el gobierno peronista: el uso de mecanismos de capitalización de la deuda en la venta de la empresa telefónica probaría a los acreedores externos no sólo la voluntad de las autoridades de honrar los compromisos asumidos, sino también su posibilidad de hacerlo.

¹ El 5% restante estaba en manos de dos empresas privadas: la CAT (fundada en 1916) y la CET (fundada en 1927), ambas subsidiarias de la firma sueca Ericson. En la segunda mitad de los años ochenta la CET fue adquirida por la CAT.

En segundo lugar, en casi todo el mundo los proveedores de equipos y servicios de telecomunicaciones y sus grandes usuarios bregaban por un cambio en el marco regulatorio y por una privatización que les permitiese explorar a fondo las nuevas posibilidades abiertas por la evolución del sector a nivel internacional (Herrera, 1990). Por un lado, la difusión de la microelectrónica en esta industria había relativizado (en algunos subsectores) la importancia de las economías de escala, y generado posibilidades de invertir tanto en la producción de equipos antes inexistentes como en la prestación de un nuevo tipo de servicios; esto —a los ojos de ciertas empresas y grandes usuarios— cuestionaba la funcionalidad de las regulaciones vigentes, que habían sido concebidas para actuar sobre un mercado monopólico prestador casi exclusivamente de servicios “tradicionales” de transmisión de voz. Por otro lado, en las casas matrices de los más importantes proveedores de equipos, las inversiones realizadas en función de la “carrera tecnológica” (en ciertos casos sobrestimando el potencial de crecimiento de los respectivos mercados) crearon grandes márgenes de capacidad ociosa, que se

buscó reducir con la ampliación de las exportaciones de las últimas generaciones de productos. El éxito de una estrategia competitiva orientada a la exportación, a su vez, dependía en gran medida de la posibilidad de modificar la política de compras de las firmas prestadoras de servicios que aún mantenían actitudes proteccionistas sobre un número reducido de proveedores. Por último cabe destacar que, en algunos países desarrollados, las empresas operadoras optaron por transnacionalizar sus actividades, lo que las llevó a apoyar el movimiento en pro de la privatización en aquellos mercados a los que pretendían acceder.²

Ahora bien, el que la transferencia de ENTel hacia el sector privado tuviese como objetivo el pago de la deuda pública externa y el alivio de la crisis fiscal de corto plazo, y no la resolución de los graves problemas que presentaba el sistema de telecomunicaciones nacional, imprimió un sello particular al marco regulatorio que emergió del proceso, con importantes consecuencias para los consumidores y para la estructura de la industria nacional productora de equipos.

I

El período previo a la privatización

Al comenzar la década de 1980 el país contaba con menos de 8.5 líneas por cada 100 habitantes. En 1985, con un plan de expansión de la red llamado Megatel, esta cifra se elevó a 10.

Aun cuando esta “densidad telefónica” era ligeramente superior al promedio en países con un ingreso por habitante equiparable al de Argentina, una parte importante de la población siguió marginada de la red (que está desigualmente distribuida tanto en términos de sectores sociales como en términos de regiones) y la calidad de los servicios continuó siendo deplorable.³

Simultáneamente ENTel —como la mayor parte de las compañías que prestan servicios de telecomunicaciones en el mundo— mantuvo un balance operacional superavitario, aun cuando enfrentaba dificultades crecientes para financiar

la expansión y modernización de la red. La situación redundó en un alto endeudamiento externo, ya que la prohibición para las empresas estatales de acudir al mercado financiero local

² El caso más importante es el de las Baby Bell estadounidenses, no sólo por su propio peso dentro de la estructura de la industria de telecomunicaciones a nivel internacional (el mercado norteamericano equivale, aproximadamente, a la mitad del mercado mundial de telecomunicaciones), sino por su posibilidad de mover a su favor la influencia del gobierno de Estados Unidos.

³ A título indicativo, y de acuerdo a los datos suministrados por la Sindicatura General de Empresas Públicas, a fines de los años ochenta el porcentaje de llamadas inefectivas duplicaba los valores considerados normales a nivel internacional, y el promedio anual de reclamos por teléfono los cuadruplicaba. En este sentido las carencias afectaban por igual a los sistemas de transmisión locales y a los interurbanos.

encarecía cada nuevo préstamo. La dificultad de financiar la expansión, a su vez, se relacionaba con tres hechos. En primer lugar, los sistemas de planificación y control de obras de la ENTel adolecían de discontinuidad de las políticas,⁴ carencia de planes de expansión plurianuales,⁵ inexistencia de sistemas de control de las obras, y falta de coordinación entre la planificación de las tareas de plantel externo⁶ y la política de compras de equipos (Herrera, 1989). En este caos, ENTel ni siquiera podía evaluar los precios efectivamente pagados por cada central⁷ y la conexión de miles de líneas adquiridas demoraba años, pesando sobre el presupuesto de la empresa como un incremento de los costos fijos. En segundo lugar, la política de compras de ENTel implicaba el pago de precios altísimos por la adquisición de equipos o contratación de obras. Por último, la estructura tarifaria correspondiente a la prestación de servicios no permitía que la empresa estatal compensara los costos originados —entre otras cosas— en la perversa combinación de discontinuidades políticas, caos contable administrativo⁸ y pago de sobrepagos a los subcontratistas⁹ y proveedores de equipos.¹⁰

Desde el punto de vista industrial cabe resaltar la estabilidad tanto de la estructura duopólica en la oferta nacional de centrales de conmutación (con filiales nacionales de la firma americana ITT

y de la alemana Siemens) hasta fines de los años ochenta, como del dominio de otro grupo de filiales de empresas transnacionales en la producción de equipos públicos de transmisión. En este esquema, el capital nacional tuvo pocas posibilidades de vender productos directamente a ENTel.

Durante la era de predominio de las tecnologías electromecánicas, la política de compras de la operadora estatal obligó a las firmas proveedoras a mantener capacidad productiva instalada en el país, aun cuando no les impusiese condiciones específicas de transferencia de tecnología o niveles particularmente elevados de incorporación de componentes nacionales en la producción. Sin embargo, el grado de integración nacional de las filiales argentinas productoras de equipos de telecomunicaciones llegó a ser de alrededor del 90% en 1973 (Argentina, 1986). A ello contribuyó una estrategia competitiva que se centró en la reducción de costos; la adaptación del producto y del proceso productivo al contexto local; la construcción de barreras al ingreso de nuevos competidores, aprovechando las ventajas de la precedencia en el mercado; la capacidad financiera para mantener grandes márgenes de capacidad ociosa por largos períodos;¹¹ y la posibilidad de lograr que ENTel y otras firmas estatales pagasen precios superiores a los vigentes

⁴ Por ejemplo, entre marzo de 1984 y octubre de 1987 se sucedieron cuatro ministros de obras públicas, cuatro secretarios de comunicaciones y tres administradores de la ENTel.

⁵ La red pública no fue ampliándose gradualmente sino que a saltos, concentrando enormes inversiones en lapsos reducidos (como ejemplos extremos, en 1975 se incorporaron sólo 6 000 líneas, mientras que en 1979 se añadieron 200 000). Normalmente, la decisión de realizar estas inversiones y la selección de los objetivos de expansión (en términos cuantitativos y cualitativos) quedaba en manos de un reducidísimo grupo de funcionarios políticos, nombrados por el poder ejecutivo de turno, mientras que la participación de los ingenieros, técnicos y personal calificado de la planta estable de ENTel era absolutamente marginal, al punto de que en ocasiones ni siquiera se requirió su parecer técnico.

⁶ El plantel externo es el sistema de conexión entre los usuarios y las respectivas centrales de conmutación.

⁷ Por una serie de motivos (falta de especificaciones precisas sobre las características de los bienes o servicios adquiridos, mecanismos de indización, pagos parciales contra entrega de materiales, etc.) los precios efectivamente pagados por ENTel pueden distar mucho de los precios previstos al adjudicar los contratos para la provisión de equipos o realización de obras. Véase Herrera, 1989, pp. 121 a 123.

⁸ A lo largo de más de veinte años, sólo en dos oportunidades ENTel logró que la Sindicatura de Empresas Públicas aprobase el balance presentado (y lo hizo con reserva).

⁹ En particular, respecto a la subcontratación de las obras de plantel externo han sido numerosas las denuncias de sobrefacturación realizadas por el sindicato de trabajadores telefónicos (FOETRA).

¹⁰ En la segunda mitad de los años ochenta, bajo el gobierno radical, se planteó que el tema del financiamiento de la inversión podía ser resuelto si se le proponía a los demandantes de nuevas líneas telefónicas que pagasen por adelantado el precio de los correspondientes equipos (hasta ese momento ENTel sólo cobraba a estos demandantes el costo de conexión). Con este sistema de pago se lanzó el Plan Megatel (1985), que se proponía incorporar un millón de nuevas líneas en cinco años. El resultado esperado en términos de financiamiento de la expansión no se logró, fundamentalmente porque los precios pagados por los equipos terminaron por ser mucho más altos que los previstos al lanzarse el Plan.

¹¹ La inexistencia de planes plurianuales de compra de equipos por parte de ENTel hizo que la posibilidad de mantener altos niveles de capacidad ociosa por largos períodos fuese uno de los elementos claves de la estrategia competitiva de los proveedores de equipos.

por los mismos equipos en los países desarrollados.

Al iniciarse la década de 1980, la decisión de ENTel de incorporar centrales semielectrónicas y electrónicas a la red significó nuevos criterios para la selección de proveedores. Los resultados más notables de este cambio —en términos de la estructuración de la industria nacional— fueron un retroceso radical en los niveles de integración nacional de la producción y el ingreso de firmas de origen japonés al mercado argentino de telecomunicaciones. Además, por primera vez la competencia en precios tuvo un papel de importancia en la estrategia de las firmas que se disputaban el mercado nacional, aun cuando ENTel pagó por los equipos digitales precios muy superiores a los vigentes en el mercado internacional. A mediados de los años ochenta, luego de que la filial de Siemens adquirió la mayor parte del paquete accionario de la filial de la RTT, el mercado de conmutación readquirió su tradicional estructura duopólica, esta vez teniendo como protagonistas a la filial de la empresa alemana y a una

filial de la japonesa NEC asociada a un gran grupo de capital nacional.

En los últimos años de la década de 1980 y los primeros de la siguiente, las firmas que tenían plantas en el país vieron doblemente amenazada su posición relativa dentro del mercado argentino. Por un lado, el poder ejecutivo firmó con el gobierno de Italia, entre otros, acuerdos de cooperación económica que implicaban la importación de equipos de telecomunicaciones producidos en ese país. Por otro lado, en octubre de 1987 el gobierno radical anunció su decisión de privatizar ENTel. No me detendré a describir la forma en que cada una de las firmas involucradas reaccionó frente al cambio del entorno en el que operaba, pero sí creo interesante señalar que acudieron a estrategias de cabildeo y cartelización, y que buscaron apoyo político, argumentando que su permanencia como proveedoras de ENTel garantizaría no sólo el mantenimiento de los niveles de producción nacional, inversión y empleo, sino que también la profundización del proceso de internalización de capacidades tecnológicas.

II

El proceso de privatización

Los orígenes del proceso de privatización se encuentran en la actuación del gobierno militar en el período 1979-1983, cuando se hizo la transferencia al sector privado de algunas actividades secundarias o periféricas hasta entonces realizadas por ENTel.¹² En años posteriores, el gobierno radical dio continuidad a la política de privatización periférica —particularmente con respecto a la contratación de las obras de plantel externo— y privatizó algunos servicios de valor agre-

gado, aunque vio frustrada su intención de vender 40% del paquete accionario de ENTel a la Telefónica Española.¹³ En aquel momento, se opusieron abiertamente a la privatización de la red algunos partidos de izquierda y los trabajadores estatales, que incluso expulsaron de la dirección del gremio telefónico a un grupo que

¹² Entre estas privatizaciones las más importantes fueron las de las obras de plantel externo y las implicadas en los sistemas de colaboración financiera, por medio de los cuales —en ciertas localidades del país— el sector privado podía responsabilizarse por la compra del terreno, la construcción del edificio de la central, la instalación de los equipos de conmutación y los vínculos de larga distancia, y la construcción de planteles externos.

¹³ La propuesta del gobierno radical, que fue paralizada en el Congreso Nacional por los legisladores peronistas, preveía la venta del 40% de las acciones de ENTel a la Telefónica Española, que pagaría por ellas 750 millones de dólares (con un margen de variación de 20%). De estos 750 millones, dos tercios debían pagarse en efectivo (doscientos millones dentro del primer año y el resto en 30 meses) y el otro tercio por mecanismos de capitalización de la deuda. La propuesta de la firma española precisaba que la empresa mixta así formada mantendría el monopolio de todos los servicios, aunque no estaría obligada a prestar los de telegrafía pública ni a atender a la población muy dispersa.

apoyaba la privatización; los proveedores de equipos asociados al sector financiero sabotearon la iniciativa gubernamental presentándose como candidatos a ser los futuros operadores, y los legisladores peronistas impidieron en 1985 que se sancionasen las leyes necesarias para concretar el proyecto.

Sin embargo, posteriormente, bajo el gobierno peronista, el traspaso efectivo de ENTel al sector privado se concretó el 8 de noviembre de 1990, sólo tres meses después de haberse firmado el decreto que reglamentaba el proceso de privatización. Para lograr su objetivo, el Presidente de la Nación legisló por medio de decretos, haciendo uso de los poderes extraordinarios que los legisladores peronistas y radicales le habían otorgado (Petrazzini, 1991), e invocando las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado que habían abierto la posibilidad de privatizar empresas públicas de servicios.

El mecanismo básico de la privatización consistió en dividir a la empresa en dos regiones (Norte y Sur) y en licitar el 60% de su paquete accionario,¹⁴ fijando un precio base obligatorio.¹⁵ Serían ganadores de la licitación quienes, por encima de ese precio base, ofreciesen más títulos de la deuda externa argentina como forma de pago (el monto mínimo admitido era de 3 500 millones de dólares por cada zona).¹⁶

La venta de ENTel resultó formalmente en la constitución de cuatro nuevas empresas de te-

lecomunicaciones. Telecom Argentina (Telecom) y Telefónica Argentina (Telefónica) brindan servicios básicos de telecomunicaciones a nivel nacional, y a su vez son dueñas por partes iguales de las otras dos: TELINTAR, que presta servicios internacionales, y STARTEL, que ofrece los llamados "servicios en régimen de competencia" (de radiotelefonía móvil, radio móvil marítimo, télex, transmisión de datos dentro del territorio nacional).¹⁷

En lo que guarda relación con el marco regulatorio sectorial para este cambio, cabe señalar tres aspectos: en primer lugar, aunque la mayor parte de los diputados y senadores dicen coincidir en la necesidad de votar una nueva ley de telecomunicaciones, el Congreso Nacional no la ha aprobado.

En segundo lugar, en el primer semestre de 1990 la Secretaría de Comunicaciones —hasta ese momento a cargo de la elaboración y ejecución de la política nacional para el sector y del control de las firmas que operan en él— pasó a la categoría de subsecretaría;¹⁸ y el 31 de enero de 1991 esta subsecretaría fue disuelta y sus aproximadamente cuatrocientos empleados fueron despedidos. Con esto, el Estado quedó virtualmente desprovisto de técnicos con experiencia en el sector de las telecomunicaciones. El restablecimiento, muchos meses después, de una Subsecretaría de Comunicaciones no modificó la situación.

En tercer lugar, pocos meses antes de la venta de ENTel, pero varios después de definidas las condiciones en que el sector privado adquiriría la empresa, se creó en junio de 1990 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), que debería funcionar como organismo de regulación y control.¹⁹ Sin embargo, a más de un año de la desaparición del monopolio estatal, la CNT, des-

¹⁴ El otro 40% se vendió posteriormente al personal de la firma (10%), a las cooperativas telefónicas (4.8%) y al público (25%).

¹⁵ Que era de 100 millones de dólares para la región Norte y de 114 millones para la región Sur, pagaderos al contado en el momento de la toma de posesión, más una suma algo superior en pagarés a seis años con tres de gracia (228 millones por ambas regiones).

¹⁶ El consorcio que compró la zona Norte ofreció 2 308 millones de dólares en títulos y el que compró la zona Sur 2 720 millones (siempre se hace referencia a los valores nominales de la deuda y se incluyen los intereses correspondientes). En el mercado secundario estos títulos se cotizaban aproximadamente al 12% de su valor nominal, y el pago del capital estaba previsto para el siglo XXI. Al respecto, creo interesante señalar: i) que por el 30% de las acciones de la zona Sur que se pusieron a la venta posteriormente, se recaudaron más de 800 millones de dólares en efectivo, y por el 30% correspondiente a la zona Norte más de 1 200 millones, y ii) que esta venta posterior cambió la composición de los consorcios (por ejemplo, en el caso de Telecom elevó en aproximadamente cinco puntos porcentuales la participación del grupo nacional Pérez Companc).

¹⁷ Por su lado, Telecom Argentina adquirió 160 000 líneas de la CAT (véase nota 1) en 67 millones de dólares (*Ambito Financiero*, 25 de febrero de 1992).

¹⁸ El Ministerio de Economía y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos se fusionaron, dando origen al Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos; de él dependía la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, que se encargaba a su vez de controlar la mencionada Subsecretaría de Comunicaciones.

¹⁹ De acuerdo a su estatuto, la CNT debe regular, controlar y fiscalizar todos los servicios de telecomunicaciones, administrando el espectro radioeléctrico (excluido el de radiodifusión), y velando por el cumplimiento de las condiciones

provista de recursos humanos y financieros, brilla por su ausencia en la definición de los principales aspectos del presente y futuro de las telecomunicaciones nacionales. Por un lado, ninguno de los desacuerdos importantes surgidos entre el Estado y las firmas privadas en el último año se han resuelto en la CNT. Por otro, los usuarios de la red pública se encuentran en una total indefensión (por ejemplo, la CNT ha sido incapaz

de hacer retroceder a esas firmas en algunos casos de evidente sobrefacturación de sus servicios).

En este contexto, para formular algunas conjeturas prospectivas sobre el sector es necesario un análisis más detallado de las características de los consorcios que compraron parte del paquete accionario de ENTel, y un estudio de las cláusulas de los contratos de transferencia que éstos firmaron con el Estado argentino.

III

Características de los consorcios compradores y de los contratos de transferencia

En Telecom Argentina participan STET, *France Cables et Radio*, el grupo Pérez Companc y el Banco Morgan. En Telefónica Argentina participan la Telefónica de España, el grupo Techint y el Citibank. Vemos así que cada uno de los consorcios que dominan el mercado de telecomunicaciones nacional está constituido por lo menos por: i) una gran operadora estatal europea, vinculada a su vez a varios proveedores de equipos; ii) alguno de los principales bancos acreedores de la deuda externa argentina, y iii) un gran grupo económico nacional.²⁰

Los grupos económicos nacionales integrantes de los consorcios²¹ crecieron como proveedores estatales (principalmente en el sector de la construcción, pero también en las telecomunicaciones) y se cuentan entre los más importantes beneficiarios de los subsidios estatales a la industria local. Además, estando entre las empresas privadas con mayor nivel absoluto de endeudamiento externo, se plegaron a la propuesta de estatización de la deuda externa privada de prin-

cipio de los años ochenta, de manera que les cupo una participación importante en el endeudamiento estatal que se quiso saldar con la venta de ENTel.

Al comprar el 60% de las acciones de ENTel los consorcios adquirieron los activos de la empresa (libre de casi toda su deuda de 1 500 millones de dólares, que fue asumida casi totalmente por el Estado); la licencia para prestar servicios por tiempo indeterminado; derechos monopólicos por siete años (prorrogables a 10) sobre los servicios básicos nacionales de la zona correspondiente (Sur para Telefónica y Norte para Telecom) y sobre todo tipo de servicio internacional (telefonía, transmisión de datos, télex y servicios de valor agregado, etc.). Además, a través de la STARTEL, que heredó de ENTel la red ARPAC (de transmisión de datos por conmutación de paquetes), pueden operar en la segunda banda de telefonía móvil celular y ofrecer servicios nacionales de transmisión de datos, télex, etc., ya que en este último terreno no habrá prohibiciones al ingreso de nuevas firmas.

La adjudicación de la telefonía móvil celular²² merece un comentario aparte, dado que, en febrero de 1992, se hizo pública una discusión sobre el tema entre los consorcios privados y el

fijadas por el Estado a las empresas compradoras de las acciones de ENTel (tarifas, mecanismos de selección de proveedores de equipos, metas de calidad y expansión de la red, etc.). También debe velar por el interés público, defendiendo al usuario, y encargarse de la homologación de equipos.

²⁰ Sobre la relación de los grandes grupos económicos nacionales con los procesos de privatización, véase Verbinsky, 1990.

²¹ En algunos casos, asociándose directa o indirectamente con la prestadora privada de servicios que ahora integra el consorcio (Acevedo, Basualdo y Khavisse, 1991).

²² A nivel internacional, este sector está transformando la morfología de la industria y es presentado por muchos especialistas como la punta de lanza de la introducción de competencia en la red.

Ministro de Economía. Este último, contra la opinión de Telecom y Telefónica, sostenía que la adjudicación de la segunda banda de telefonía móvil (en la primera, anterior a la privatización, ya operaba la empresa MOVICOM) debía hacerse por concurso.²³ A fines de febrero se llegó a un acuerdo: los consorcios podrían ofrecer este tipo de servicios sin necesidad de participar en un concurso pero, como contrapartida, debían acceder a rebajas medias de 3% en las tarifas de las comunicaciones de mediana y larga distancia, y a adelantar el cronograma convenido de rebajas en los precios de instalación de nuevas líneas (*Página 12*, 1992).

Sobre esto último quiero señalar: i) que la rebaja del 3% es insignificante si se tiene en cuenta que las tarifas de larga distancia e internacionales en la Argentina son en general muy superiores al promedio de estas mismas tarifas en los países desarrollados, las que a su vez no guardan relación con los costos de los servicios y reflejan recargos elevadísimos; y ii) que probablemente la disminución del precio de la instalación de nuevas líneas —también anormalmente elevado— habría ocurrido de todas maneras, porque de mantenerse en su nivel actual no habría demanda congruente con los planes de expansión de la red de Telefónica y Telecom.

IV

Resultados concretos e inestabilidad potencial

Junto con adquirir activos, licencias y derechos monopólicos para la prestación de los servicios básicos nacionales y sobre todo los internacionales, las empresas han asumido una serie de compromisos. Estos no se expresan en montos obligatorios de inversión, sino en el deber de alcanzar determinados niveles de calidad en la prestación de los servicios, y en metas físicas de expansión de la red. Si se cumplieran las condiciones contractuales, al finalizar el siglo veinte la red argentina contaría con un millón o un millón y medio más de teléfonos²⁴ y habría logrado una mejoría sustancial en la calidad de los servicios (medida, por ejemplo, en número de llamadas efectivamente completadas, tiempo de demora de reparación, etc.), aun cuando todavía distaría mucho de alcanzar la eficiencia media de las redes europeas o norteamericanas.

²³ La posición del Ministro de Economía de la Nación fue apoyada pública y enfáticamente por el embajador de Estados Unidos de Norteamérica en la Argentina, el que dijo considerar su deber defender los intereses de las empresas norteamericanas que, como Motorola, pretendían acceder a la operación de la telefonía móvil en el país.

²⁴ Al producirse la transferencia de ENTel al sector privado, la empresa contaba con 3 500 000 líneas y con dos estaciones terrenas para comunicación satelital (Balcarce y Bosque Alegre). Sólo 3 100 000 líneas estaban en funcionamiento.

En lo que toca a las metas de expansión propuestas, es preciso considerar: i) la factibilidad de alcanzar tales metas, ii) las posibles fuentes de financiamiento de la inversión necesaria para lograr tales metas, y iii) la probabilidad de que el Estado argentino vele por que en la transferencia al sector privado se mantengan las condiciones contractuales originalmente estipuladas.

En cuanto al primer punto, existe a nivel internacional una altísima correlación entre la teledensidad (número de líneas cada 100 habitantes) y el producto interno bruto por habitante.²⁵ Como dije antes, luego del lanzamiento del Plan Megatel, Argentina alcanzó una teledensidad de aproximadamente diez líneas, cifra ligeramente superior al promedio para países con niveles de PIB por habitante equivalentes. Por otro lado, el número de solicitudes de adhesión al Megatel ha estado algo por debajo de las expectativas gubernamentales. Cabe suponer que el lanzamiento al mercado de otro millón de líneas fracasaría estrepitosamente por falta de deman-

²⁵ Obviamente la relación teledensidad/PIB es sólo uno de los indicadores del desarrollo de la red, insuficiente porque nada expresa acerca de la posibilidad de acceso a la red de los distintos sectores sociales, ni sobre su distribución geográfica, ni sobre el mantenimiento de la infraestructura que garantiza el acceso efectivo a los servicios (Noguera, 1991).

da, a menos que hubiese mediado un aumento importante de los salarios reales, una baja considerable de los precios de conexión o un verdadero auge de la actividad económica. A la luz de estos hechos, todo parecía indicar que los consorcios difícilmente podrían cumplir con las metas de expansión a las que se habían comprometido, a menos que estuviesen dispuestos a reducir los elevados precios de conexión por línea que habían establecido en los contratos de transferencia.²⁶ De todas formas, en la medida en que la estrategia de expansión adoptada por los consorcios se centra en la digitalización del parque existente para poder ofrecer a los sectores de mayores ingresos mejores condiciones de acceso a la red —y particularmente a los servicios especiales e internacionales—, el ritmo de expansión de la red estará condicionado en parte por el grado y velocidad con que los sectores empresarios modifiquen el lugar que las telecomunicaciones ocupan dentro del sistema productivo, desplazándose hacia formas más informatizadas de organización de la producción, comercialización y distribución (Herrera, 1992).

En cuanto al financiamiento de la inversión que deberán realizar las firmas en cumplimiento del contrato, señalaré cinco aspectos. En primer lugar, durante los tres primeros años las empresas podrán cobrar a los demandantes de nuevas líneas, por adelantado, entre el 50% y el 100% de su costo directo.²⁷ En segundo lugar, los niveles tarifarios autorizados son suficientemente altos como para permitir un razonable nivel de

autofinanciamiento de la inversión. En tercer lugar, los consorcios recibieron 295 000 líneas que habían sido compradas por ENTel antes de la transferencia y que no habían sido conectadas (las deudas con los proveedores de equipos por esa compra fueron asumidas por el Estado). De ese total, Telecom y Telefónica pueden vender al público 205 000 líneas²⁸ en valores que oscilan entre los 1 000 y los 3 000 dólares; las correspondientes conexiones serían contabilizadas por el Estado en su evaluación del cumplimiento de las metas de expansión de la red. En cuarto lugar, también será contabilizada del mismo modo la conexión de las líneas que se adquieran usando créditos por casi 200 millones de dólares otorgados por los gobiernos de Francia e Italia en virtud de las negociaciones mantenidas con el gobierno argentino en los meses previos a la transferencia.²⁹ Por último —tema sobre el cual volveré más adelante—, las firmas pueden financiar la expansión de la red básica con ingresos provenientes de la prestación de servicios internacionales, sobre los cuales tienen concesiones monopólicas.

Antes de referirme a la posibilidad de que se mantengan las condiciones de prestación de servicios estipuladas en los contratos de transferencia de ENTel al sector privado, haré algunas observaciones sobre la estructura y nivel de las tarifas que ayudarán a comprender por qué considero que estos convenios son intrínsecamente inestables.

De acuerdo con los términos de los contratos de transferencia, durante los dos primeros años las firmas privadas podrían ajustar mensualmente las tarifas de los servicios básicos locales, nacionales e internacionales por el índice de precios al consumidor (IPC), además de poder variarlas en dólares cuando ocurriesen cambios importantes en la paridad cambiaria real (se partió de una tarifa de 4.2 centavos de dólar por pulso en no-

²⁶ De hecho, los precios de conexión de nuevas líneas fueron renegociados recientemente. Esto puede ser beneficioso para los consorcios, ya que durante un tiempo —que es suficiente para cubrir la demanda proveniente de los sectores de mayores ingresos— seguirán rigiendo los antiguos y elevadísimos precios y su posterior rebaja permitirá captar una franja intermedia del mercado que, aun cuando no se muestre dispuesta a pagar altísimos precios de conexión, sí podría pagar las elevadas tarifas vigentes por la provisión corriente del servicio.

²⁷ Hasta 50% en el caso del servicio familiar. Para el resto el tope es 100%. Dentro del concepto "costo directo de línea" se incluye, además del costo de los equipos de conmutación y del acceso a la red de transmisión interurbana e internacional, rubros tales como el costo proporcional de los terrenos y edificios, energéticos, etc. A partir del tercer año, a cambio del pago deberán entregar un instrumento de deuda en dólares, con un plazo de vencimiento de cinco años a partir de la fecha de emisión y sobre el cual pagarán un interés anual del 7%.

²⁸ Las otras 90 000 habían sido pagadas por los usuarios a ENTel en el período previo a la transferencia. Además hay otras 105 000 líneas no conectadas que sería razonable mantener como reserva técnica.

²⁹ En gran medida, las condiciones para el uso de estos créditos obligan a los consorcios a comprar equipos a empresas vinculadas a algunas de las firmas que los componen. Por ejemplo, las proveedoras beneficiadas por el crédito italiano son, entre otras, Techint e Italtel.

viembre de 1990).³⁰ Durante los cinco años siguientes las tarifas deberían bajar anualmente un 2% real. Luego del término del período de exclusividad no habrá control de precios, a menos que no exista competencia efectiva.³¹ Con excepción del impuesto a las ganancias, las empresas privadas podrán transferir a los precios de los servicios todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales que deban pagar.³² Para tener una idea de la dimensión del aumento de tarifas con que iniciaron sus actividades los consorcios privados (4.2 centavos de dólar por pulso) basta señalar que desde principios de 1985 y hasta un par de meses antes de la privatización el precio medio trimestral del pulso telefónico nunca fue superior a los 220 australes (a valores de marzo de 1990) y siempre fue inferior a un centavo y medio de dólar. Sin embargo, en marzo de 1991, la cifra media era de 380 australes y de casi 4 centavos de dólar, siempre a valores de

³⁰ De lunes a viernes de 8 a 20 horas y los sábados de 8 a 13 horas, la duración del pulso para las llamadas locales es de dos minutos; en los otros horarios es de seis minutos. Para los servicios de larga distancia la duración del pulso varía con la distancia y horario de la llamada. Además, los usuarios pagan por anticipado un abono bimestral equivalente a 274 pulsos en el caso de usuarios residenciales y de 2 460 pulsos en el caso de los usuarios comerciales. Este abono les da derecho a realizar sin cargo adicional llamados equivalentes a 200 y 330 pulsos, respectivamente, a lo largo del bimestre siguiente (ambos datos se refieren a usuarios que residen en zonas de alta densidad telefónica), con lo cual el sistema de tarifa penaliza a quienes hacen menos uso del teléfono. La situación tarifaria original se recompondría cada vez que la tasa de devaluación del dólar superara en más del 25% la tasa de inflación mensual, tanto en un mes como en tres meses acumulados.

³¹ La referencia es la evolución del índice de precios al consumidor. Si los derechos de exclusividad se prorrogasen por tres años, durante ese período las tarifas deberían reducirse en un 4% real por año.

³² Es importante señalar que, a raíz de la privatización, el Estado dejará de recibir un impuesto que cobraba ENTel a sus usuarios (equivalente al 30.4% del valor del pulso) y que se destinaba a pagar a los jubilados. Además, el gobierno garantizó a las empresas el mantenimiento del esquema tarifario y, en última instancia, se comprometió a hacerles pagos compensatorios si él se viese obligado a intervenir —por cualquier motivo—, reduciendo el precio de los servicios de telecomunicaciones. Como último recaudo, si las autoridades decidiesen no pagar a las firmas las compensaciones correspondientes, éstas durante los dos primeros años tendrían derecho a ajustar semestralmente las tarifas de forma tal que les asegure al menos un 16% de rentabilidad de los activos fijos sujetos a explotación.

marzo de 1990. En cuanto a los precios por interconexión y uso de la red pública por parte de otros prestadores de servicios, los contratos estipulan que Telefónica, Telecom y TELEINTAR deben cobrar a sus potenciales competidores precios normales y no discriminatorios, sin aclarar cuáles son los criterios para medir la normalidad y la no discriminación.

Los dos problemas de tarifas planteados (usuarios de servicios que deben pagar precios muy elevados y potenciales competidores de STARTEL que podrían estar pagando costos de conexión discriminatorios en desmedro de una competencia efectiva)³³ son una fuente potencial de conflicto muy importante. La situación afectaría negativamente al conjunto de los usuarios particulares y también al conjunto de empresas, especialmente transnacionales, que hacen uso intensivo de los servicios o que pretenden crecer como oferentes de servicios de telecomunicaciones en el mercado nacional.

Mantener este esquema regulatorio que tanto encarecería las comunicaciones empresarias y que marginaba del mercado argentino a poderosas firmas oligopólicas internacionales era poco viable. Finalmente, los hechos hablaron por sí solos: de los contratos originales, en materia de tarifas casi nada ha quedado en pie. El nuevo acuerdo —que se firmó el 28 de noviembre de 1991, casi ocho meses después de la privatización— redujo el costo de las telecomunicaciones para el sector empresario a costa de un incremento en los precios cobrados a los particulares, evitando así que Telecom y Telefónica se viesen perjudicadas.

Este nuevo acuerdo tarifario³⁴ fue ratificado

³³ Véase Noan (1989), y Helm y Yarrow (1988).

³⁴ El nivel de las tarifas es tema de desacuerdo entre el gobierno y los consorcios desde que el 1 de abril de 1991 se promulgó la Ley de Convertibilidad del Austral, que prohibía a nivel nacional la indexación de precios y obligaba a retrotraer las tarifas —estimadas en dólares— al nivel de agosto de 1990. El gobierno no pudo imponer el cabal cumplimiento de esta ley a las firmas telefónicas. El precio del pulso terminó siendo inferior al que surgiría de la aplicación de la fórmula prevista por los contratos, pero un 21.5% superior al que correspondía a la aplicación de la ley de convertibilidad. Por su lado, las firmas anunciaron que, si lo considerasen conveniente, en el futuro podrían exigir (incluso de forma retroactiva) los incrementos tarifarios a los que en ese momento renunciaban y que eran los que corresponderían a la aplicación de las cláusulas de los contratos de transferencia si no

por decreto y se tradujo básicamente en los siguientes cambios:³⁵ i) se dolarizaron las tarifas, que fueron incrementadas en 1.3% en dólares sobre las vigentes en el momento del nuevo acuerdo y que en adelante serán ajustadas dos veces al año —el 1 de abril y el 1 de octubre— de acuerdo al índice de precios al consumidor de Estados Unidos;³⁶ ii) se estableció un régimen de reducción paulatina del precio de conexión a partir de noviembre de 1992, que culminará en 1997 con la igualación de los precios pagados por usuarios residenciales y comerciales a un nivel que no exceda el promedio del precio vigente en países con redes maduras;³⁷ iii) se implantó un reajuste de los abonos básicos que favoreció a los usuarios comerciales en detrimento de los residenciales, probablemente con resultados neutros sobre los ingresos percibidos por Telecom y Telefónica en calidad de abonos mensuales (para los usuarios residenciales se redujo el número de pulsos sin cargo adicional a los que da derecho el abono básico³⁸ y se aumentó el precio de este abono, en tanto que disminuyó el costo mensual mínimo de las líneas comerciales)³⁹ y iv) se prometió una renegociación de toda la estructura tarifaria, en el espíritu de disminuir el costo de las telecomunicaciones para el sector empresario y al mismo tiempo incrementar los precios a los particulares en proporciones que eviten que Telecom, Telefónica y TELEINTAR sean globalmente perjudicadas por la modificación de la estructura tarifaria.

No se debe pasar por alto un rasgo peculiar de la privatización telefónica argentina, que no está desvinculado de la posterior renegociación de la estructura tarifaria. Los contratos de trans-

ferencia no plantean el propósito de separar los servicios internacionales de los nacionales, dando posibilidades de ingreso a empresas antes excluidas del mercado y buscando impedir que los usuarios de los servicios internacionales subsidien al resto; por el contrario permiten a Telefónica y a Telecom dominar simultáneamente la telefonía local, nacional e internacional y las autorizan durante 10 años a financiar la expansión de la red por medio de subsidios cruzados, utilizando los ingresos de TELEINTAR. El resultado también ha sido original: la privatización, como ya vimos, en vez de generar las esperadas rebajas en el precio de los servicios internacionales y el aumento en los servicios locales (como en otros países), comenzó con una fuerte alza de tarifas en términos reales para todo tipo de servicios. Esta política, que causó airadas protestas, particularmente de algunos grandes usuarios, ha brindado a los consorcios telefónicos un amplio "colchón" para la posterior renegociación de los precios relativos.

Para que el Estado argentino pueda seguir de cerca la evolución de la estructura de costos de los consorcios y, por lo tanto, saber cuáles son las tarifas que impedirían los subsidios cruzados o la discriminación contra competidores potenciales de STARTEL, se precisa una firme decisión política de realizar ese seguimiento (la que el gobierno no ha manifestado) y un equipo de técnicos calificados al servicio de este objetivo.⁴⁰ Cabe recordar que el desmantelamiento de la capacidad técnica del Estado en materia de telecomunicaciones fue el paso previo a la venta de acciones de ENTel (disolución de la SECOM, despido de sus técnicos, creación de una CNT fantasma).

hubiese mediado la ley de convertibilidad. En ese momento, además, se rebajó del 16 al 11% el impuesto al valor agregado cobrado a través de la tarifa telefónica.

³⁵ Véase al respecto Telefónica Argentina (1991).

³⁶ El 1 de abril de 1992 el valor del pulso telefónico fue incrementado en 1%.

³⁷ Este promedio se estima en 250 dólares. En el próximo año fiscal el costo de conexión será de 1 800 dólares para los usuarios comerciales y de 900 dólares para los residenciales.

³⁸ Por ejemplo, en un 39.4% para los que estén en zonas con más de 200 000 teléfonos.

³⁹ Para los usuarios residenciales que estén en zonas con más de 200 000 teléfonos el abono mensual se incrementó en un 46%, mientras que para los usuarios comerciales de la misma zona se redujo.

⁴⁰ La tarea es particularmente complicada porque la confluencia del vertiginoso progreso tecnológico con el proceso de privatización genera fuertes asimetrías informáticas en detrimento del poder de control estatal. El propio gobierno afirmó recientemente que la venta del 30% de las acciones de Telecom (que sólo se concretó en marzo de 1992, estando la licitación anunciada para diciembre de 1991) se postergó porque no había conseguido que la dirección de Telecom Argentina le entregase la información sobre la evolución económica y financiera de la firma que permitiría presentar a los futuros accionistas un balance prospectivo. Por su lado, la firma desmintió las declaraciones gubernamentales, afirmando que su resistencia a colaborar con la venta de las acciones remanentes de ENTel se relacionaba con las dificultades para llegar a un acuerdo sobre la cuestión tarifaria. (*Ambito financiero*, 1991 y Clarín, 1991).

V

Efectos de la privatización de ENTel

Por último, abordaré el tema de los efectos que la privatización de ENTel ha tenido y tendrá sobre la industria productora de equipos de telefonía pública. En la medida en que el grueso de la demanda de equipos telefónicos provenga de las empresas operadoras de servicios, la transferencia de sus activos al sector privado podría causar un verdadero terremoto entre las empresas productoras preestablecidas en el país, que verían amagadas sus posiciones relativas en el mercado nacional.

Los consorcios que adquirieron ENTel no tienen obligación de comprar sus equipos a firma alguna en particular,⁴¹ aunque sí deben llamar a licitación cuando sus adquisiciones superen los 500 000 dólares anuales, y dar preferencia a las empresas con plantas instaladas en el país si sus precios no exceden en más del 10% a los de las otras firmas (cláusula del 10%). Además, deben respetar algunos compromisos de compra contraídos por el Estado meses antes de la privatización (entre otros, los derivados de créditos del gobierno italiano y francés). En cuanto a las compras futuras, a Telefónica y Telecom no se les permite proveer a los usuarios de equipos terminales propios, aunque pueden suministrar, instalar y mantener equipos fabricados por terceros, en régimen de competencia con otras empresas. Estos equipos deben haber sido homologados por la autoridad reguladora, y todos los fabricantes de equipos homologados tienen derecho a no ser discriminados en las contrataciones de Telefónica y Telecom.

Ahora bien, la cláusula del 10% por sí sola podría generar más problemas políticos que una protección real a la industria instalada en el país. Si algo demostraron las décadas de vigencia del

Régimen de Compre Nacional, fue que es perfectamente posible formular los llamados a licitación de forma de excluir a determinados proveedores. Aunque en este momento es difícil hacer predicciones sobre la futura composición del mercado nacional de equipos públicos, el efecto combinado de la revolución tecnológica, el subdesarrollo y la privatización probablemente conducirán a un significativo retroceso estructural (y no transitorio) de los niveles de integración nacional en la producción de equipos de conmutación.

En todo caso, si generalizamos y proyectamos lo ocurrido en el último año, veremos que en la telefonía pública se tiende a introducir por lo menos un tercer proveedor de equipos y a continuar comprando a los que fueron los más importantes proveedores locales de la firma estatal,⁴² aun si éstos no están vinculados a algunos de los integrantes del consorcio que presta los servicios. El mantenimiento de estas compras, más allá de las obligaciones formales asumidas frente al gobierno, probablemente se relacione con dos tipos de consideraciones. Por un lado, tal vez pese la conveniencia política de no arriesgarse a un enfrentamiento con empresas con mucha capacidad de cabildeo ante las autoridades nacionales, evitando así provocar "oleaje en contra" antes de que se haya afianzado la presencia de las operadoras privadas y de que éstas hayan terminado de negociar la definición del marco regulatorio sectorial. Por otro lado, es probable que —al menos durante un tiempo— se dé importancia a las economías de precedencia (originadas en la necesidad de compatibilizar equipos y de adquirir un conocimiento pormenorizado de las características de la red local), y a la posible mayor capacidad de las firmas instaladas en el país para responder de inmediato a un aumento importante de la demanda.⁴³

⁴² Aunque asignándoles una participación relativa menor y negociando precios notablemente reducidos.

⁴³ Seguramente en virtud de los altos márgenes de capacidad ociosa que en general mantienen. Véase un análisis similar del conjunto de la industria norteamericana en Herrera (1992).

⁴¹ Los proveedores tradicionales de ENTel presionaron a esta firma para que aceptara —en los meses previos a la privatización— la entrega apresurada de materiales y equipos, sin respetar los cronogramas de realización de las obras, pero con el objetivo de lograr que el Estado asumiese los compromisos derivados de estas entregas. En algunos casos, esto acabó beneficiando a los consorcios de dos maneras: por una parte, porque ENTel compró equipos a firmas vinculadas a ellos y, por otra, porque se incrementó el acervo de activos físicos que los consorcios recibieron.

En este contexto, lo más probable es que las empresas transnacionales productoras de equipos, más allá de la lógica vinculada estrictamente a la evolución de su estructura de costos, decidan mantener sus plantas en el país como elemento de presión política para volcar a su favor las decisiones de compra de Telecom y Telefónica,⁴⁴ aunque se vieran obligadas a una reestructuración total de la producción local. Por otro lado, no debe olvidarse que las empresas transnacionales que mantienen actividades productivas en el país suelen hacer lo mismo en Brasil, y en algunos casos en México y otros países latinoamericanos. Por lo tanto, si estas empresas creyesen que, a largo plazo, las actuales iniciativas gubernamentales de constitución de bloques subregionales (el Mercosur, por ejemplo) se van a consolidar, podrían intentar una reestructuración con miras a aplicar esquemas de comple-

mentación productiva entre filiales instaladas en distintos países, el cierre de algunas plantas consideradas redundantes, o ambas cosas a la vez.⁴⁵

Por lo demás, es probable que en los próximos años, pese a que las barreras arancelarias tienden a caer, siga existiendo un espacio para la actividad de firmas locales pequeñas y medianas que produzcan partes o piezas mecánicas para los equipos con que se realizan tareas de plantel externo y para los equipos terminales, particularmente aparatos telefónicos, centralitas y otros. Estas empresas tendrían las ventajas de la cercanía geográfica, la persistencia de ciertos niveles de protección arancelaria⁴⁶ y el menor costo frente a empresas que tendrían que adaptar los programas y productos tanto a las condiciones de la red local como a las características del consumidor final (Herrera, 1992).

VI

Comentarios finales

Quizás lo más notable del proceso de privatización argentino es que, siendo parte de una estrategia que, entre otros propósitos, perseguía terminar con los subsidios estatales a la actividad económica y lograr la reducción de los precios de los servicios mediante el incremento de la eficiencia de la empresa operadora, haya acabado por generar un nuevo mecanismo de transferencia regresiva de recursos.

En efecto, la privatización estuvo precedida de un aumento generalizado de las tarifas y además, como las pautas de evolución tarifaria convenidas separaron los precios de la estructura de

costos, ni siquiera es probable que en el futuro la mayor eficiencia privada se traduzca en una reducción del precio de los servicios que refleje cabalmente los menores costos, ya que la titularidad de las licencias para la prestación de servicios se ha otorgado en régimen monopólico. En este sentido, es esclarecedor el acuerdo logrado recientemente a raíz del otorgamiento de la segunda banda de telefonía celular móvil a STARTEL. Recordemos que a cambio de la adjudicación de

⁴⁴ Estrategias de este género aplican actualmente los principales proveedores de equipos, incluso en los países de Europa oriental. Por ejemplo, la firma alemana Siemens —una de las más importantes proveedoras del mercado argentino— ha constituido empresas mixtas para la fabricación de equipos en Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Hungría y Ucrania, lo que la pone en condiciones ventajosas frente a potenciales competidores a la hora de obtener contratos de telefonía pública. El 27 de enero de 1992, la firma anunció que había acordado la entrega de 12 nuevas centrales en Polonia, por un total de 36 millones de dólares (*The Economist*, 1992).

⁴⁵ No debe olvidarse que, en general, la inversión directa destinada a la producción de equipos para telefonía pública en América Latina fue la opción escogida exclusivamente en los casos en que fue percibida como una condición de acceso al mercado impuesta por los respectivos gobiernos nacionales, dado que ni siquiera durante el predominio de tecnologías electromecánicas el tamaño de los mercados nacionales justificaba la realización de las correspondientes inversiones (Herrera, 1992).

⁴⁶ Actualmente —a pesar de la caída del nivel medio de los aranceles para el conjunto de los productos industriales— la protección arancelaria a la producción de todo tipo de aparatos telefónicos terminales es muy elevada, ya que los consumidores finales que deseen importarlos deben pagar aranceles de 50%.

esta banda, Telecom y Telefónica concedieron una rebaja de sólo el 3% sobre las elevadas tarifas internacionales cobradas por TELEINTAR. La prensa mundial, entretanto, permanentemente da cuenta de las denuncias hechas por empresas norteamericanas, japonesas o europeas, las que sostienen que las tarifas telefónicas internacionales de la mayor parte de los países desarrollados —a pesar de su reciente baja y de ser inferiores a las argentinas— se elevan 50 a 100% sobre sus costos.

Las empresas privadas de servicios, por su parte, no están dispuestas a pagar los sobrepagos con los que ENTel favorecía a sus proveedores de equipos. Esto significa que, además de la transferencia desde los usuarios hacia los consorcios a través del alza de las tarifas, hay otra transferencia desde la industria productora de equipos hacia Telecom, Telefónica, TELEINTAR y STARTEL, mediante la reducción de los precios a los que se adquieren los equipos.

Por lo tanto, la privatización no elimina sino que da nuevas formas a antiguos mecanismos de transferencia regresiva de recursos.

Otro gran objetivo declarado por las autoridades gubernamentales está lejos de lograrse: la transformación del sector por los mecanismos virtuosos de la competencia. Si se mantienen algunas de las condiciones establecidas por los contratos de transferencia de ENTel, es probable que de aquí a diez años (momento en el que supuestamente se acabarían los derechos monopolísticos de Telefónica, Telecom y TELEINTAR), lejos de haber florecido nuevos capitales, se haya consolidado la posición dominante de los actuales consorcios en la prestación de los servicios básicos nacionales y de todos los servicios internacionales, y se observe un escaso desarrollo de nuevas firmas en los servicios nacionales de valor agregado.

Respecto a las posibilidades de surgimiento de una competencia efectiva ahora o dentro de diez años, se puede señalar lo siguiente: i) la presencia de dos firmas de servicios básicos (Telecom y Telefónica) no crea por sí sola una situación de competencia, ya que cada una de ellas ejerce poderes monopolísticos sobre una zona del país; además, sus tarifas parten de una misma base y se ajustan por los mismos índices, de manera que al menos en el terreno de los precios podría no existir siquiera la "competencia por compara-

ción"; ii) en la industria de las telecomunicaciones tienen gran importancia las economías de precedencia; esto quiere decir que los primeros que ingresan al mercado tienen ventajas competitivas tanto por su conocimiento de las características de la demanda y de la red instalada, como por la posibilidad de imponer sus propias normas técnicas, a las que deberán adaptarse los que quieran ingresar con posterioridad; iii) el hecho de que las firmas puedan operar simultáneamente en subsectores que aún constituyen monopolios y oligopolios naturales y en otros que son potencialmente competitivos, abre la posibilidad de usar los subsidios cruzados como forma de impedir la competencia, y iv) los consorcios privados pueden imponer condiciones discriminatorias de acceso a la red básica a los operadores independientes que deseen competir con ellos en áreas importantes.

Lo expuesto pone de relieve la inestabilidad potencial del marco regulatorio surgido de la privatización. Por el momento, los perjudicados no han sido sólo los usuarios residenciales, que por ahora no parecen estar en condiciones de volcar la situación a su favor. También han sido afectados los grandes usuarios de servicios internacionales (filiales de empresas transnacionales, agencias de noticias, el sistema financiero y otros); las potenciales prestadoras de todo tipo de servicios internacionales, que vieron frustradas sus expectativas de que la privatización les permitiese ingresar al mercado; las operadoras de servicios de valor agregado a nivel nacional, que se ven forzadas a aceptar las condiciones de conexión a la red básica impuestas por los consorcios dominantes, y los proveedores de equipos que perdieron posiciones en el mercado argentino. Es razonable suponer que la movilización de este conjunto de intereses contra los poderes monopolísticos de Telecom y Telefónica (que ya ha comenzado) no se conformará con las modificaciones relativamente marginales acordadas con posterioridad a la transferencia de ENTel al sector privado, y que a mediano o corto plazo logrará que se redefina el marco regulatorio vigente, por lo menos en lo que se refiere a las condiciones de acceso al mercado de las telecomunicaciones internacionales.⁴⁷

⁴⁷ Al respecto, vale la pena tener en cuenta que, por su lado, el Gobierno de Estados Unidos pretende reducir los

En síntesis, puede decirse que la persistencia del actual marco regulatorio implicaría la consolidación del duopolio más allá de los plazos de vigencia de los derechos de exclusividad, y que ya se han comenzado a manifestar algunos de los sectores más poderosos perjudicados por el do-

ingresos que perciben las operadoras latinoamericanas por cursar las llamadas originadas en el exterior. El triunfo de las presiones estadounidenses en este terreno supondría un duro revés para TELEINTAR.

minio de Telecom y Telefónica sobre el mercado. El potencial de conflicto implícito en la vigencia de la actual legislación se encuentra atenuado por la falta de vigor de la economía nacional, que contribuye a mantener a niveles relativamente bajos la demanda de servicios de telecomunicaciones. Por el contrario, un sendero de crecimiento sostenido de la economía nacional resultaría incompatible con el mantenimiento de la legislación vigente y la estabilidad de la posición relativa ocupada por los consorcios que hoy dominan el mercado.

Bibliografía

- Acevedo, M., E. Basualdo y M. Khavisse (1991): *Quién es quién. Los dueños del poder económico*, Pensamiento jurídico, Buenos Aires, Ed. Página 12.
- Argentina, Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación (1986): *Cuadro de insumo-producto de los sectores productores de bienes. Argentina 1973*, Buenos Aires, versión preliminar.
- Ambito financiero*, Buenos Aires, 22 de noviembre de 1991.
- _____, Buenos Aires, 25 de febrero de 1992.
- Clarín*, Buenos Aires, 22 de noviembre de 1991.
- Helm, D., G. Yarrow (1988): *The regulation of utilities*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 4, N° 2, Nueva York, Oxford University Press.
- Herrera, A. (1989): *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- _____, (1990): *La privatización de ENTel*, Informe de situación, año 1, N° 4, abril.
- _____, (1992): La integración latinoamericana de la industria de equipos de telecomunicaciones, *Revista Integración Latinoamericana, INTAL*, mayo.
- Noan, Eli M. (1989): Pluralism and regulatory pluralism, Paula R. Newberg (ed.), *New Directions in Telecommunications Policy*.
- Noguera, Felipe M. (1991): La integración regional y la industria de telecomunicaciones en el Caribe, *mimeo*.
- Página 12*, Buenos Aires, 7 de octubre de 1990.
- _____, Buenos Aires, 29 de febrero de 1992.
- Petrazzini, Ben Alfa (1991): *Restructuring Telecommunications Policy in Argentina: an Issue beyond Domestic Concerns*, Buenos Aires, Cuarto Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, julio.
- Telefónica Argentina (1991): *International Offering Circular*, 6 de diciembre.
- The Economist*, Londres, 8 de febrero de 1992.
- Verbinsky, H. (1990); en *Página 12*, Buenos Aires, 7 de octubre.