



Area de Economía y Tecnología

Ayacucho 551 - (C1026AAC) – Buenos Aires – Argentina -- Tel: (54-11) 4375-2435 Fax: (54-11) 4375-1373 -- email: econo@flacso.org.ar

EL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS EN LA ETAPA ACTUAL*

Martín Abeles, Karina Forcinito y Martín Schorr

Marzo 2002

* Ponencia presentada en las jornadas “Hacia el Plan Fénix. Otra Argentina es posible. De la crisis al crecimiento con equidad” realizadas del 17 al 19 de abril de 2002 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. En la misma se resumen algunas de las conclusiones que se desprenden de Abeles, M., Forcinito, K., Schorr, M.: **El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia**, FLACSO/UNQ/IDEP, 2001.

EL MERCADO ARGENTINO DE TELECOMUNICACIONES: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS EN LA ETAPA ACTUAL.

*Martín Abeles, Karina Forcinito y Martín Schorr***

Marzo 2002

La situación actual del mercado argentino de telecomunicaciones se puede comprender más cabalmente si se analizan los principales rasgos –tanto estructurales como de comportamiento– derivados de la dinámica del sector en el período que va desde la privatización de ENTel hasta el presente, fundamentalmente en lo que se refiere al servicio básico telefónico. En efecto, es necesario partir del desempeño sectorial histórico para determinar si el esquema de liberalización en curso logrará promover, como se señala, el desarrollo y la diversificación de la oferta, así como la transferencia a los usuarios de los incrementos de productividad generados por el cambio tecnológico (mediante disminuciones reales en las tarifas), o si, por el contrario, tenderá a configurar un escenario de competencia entre un conjunto sumamente reducido de grandes conglomerados empresarios, con un alto riesgo de distribución concertada del mercado entre los mismos.

Las telecomunicaciones argentinas en los años noventa: incremento tarifario, ganancias extraordinarias, concentración económica y centralización del capital

Un primer aspecto a analizar es la evolución de las tarifas telefónicas y de las ganancias que internalizaron las dos principales empresas del sector –Telecom y Telefónica– durante el decenio pasado¹. Al respecto, cabe destacar que entre 1991 y 1999 se produjo una disminución real del costo del consumo telefónico comercial y, en menor medida, del residencial. Sin embargo, dicha reducción no logró compensar el considerable incremento tarifario registrado con anterioridad a la desestatización de ENTeF². Asimismo, a pesar de la caída en términos reales del costo telefónico durante la vigencia del Plan de Convertibilidad, éste resultó injustificadamente alto en términos

** Investigadores del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina.

¹ La teledensidad (líneas telefónicas cada 100 habitantes) se duplicó durante el período de referencia absorbiendo el exceso de demanda preexistente en el mercado –si bien se desarrolló de modo marcadamente desigual entre provincias y regiones–, a la vez que se digitalizó la totalidad de la red telefónica por enlaces fijos.

² Entre enero de 1990 (mes en que se da a conocer el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de la compañía estatal) y noviembre del mismo año (fecha en la que se firman los contratos de transferencia), el tipo de cambio y los precios mayoristas se incrementaron, respectivamente, un 235% y un 450%, mientras que el valor del pulso telefónico –medido en dólares estadounidenses– aumentó un 711%.

internacionales³.

En relación con el elevado nivel de las tarifas⁴, vale la pena mencionar que el marco regulatorio de la actividad establecía que las tarifas debían ser las necesarias como para proporcionar a un “operador eficiente” una tasa de retorno “razonable” (Decreto N° 62/90). En este sentido, y como consecuencia de la política tarifaria llevada a cabo por el gobierno de Menem, los márgenes de rentabilidad obtenidos por las prestatarias desde el momento de la venta de ENTel hasta finales de la década pasada resultaron sumamente elevados –y, por lo tanto, “irrazonables”–. Esto último, tanto si se los compara con los registrados por las principales operadoras del servicio a escala internacional, como si se los evalúa en relación con los obtenidos por las empresas oligopólicas de mayor tamaño del país. En efecto, durante la década pasada la tasa media de beneficio sobre ventas de Telecom y de Telefónica fue del 14%, magnitud que casi triplica a la verificada por las diez mayores operadoras mundiales de telecomunicaciones, y casi cuatriplica a la de las doscientas firmas de mayor facturación del país⁵. Igualmente elevada –y por demás “irrazonable”– resultó ser la rentabilidad sobre patrimonio neto que registraron, en promedio, las dos compañías telefónicas durante la década pasada (13%). En tal sentido, téngase presente que, por ejemplo, en 1998 la tasa de beneficio sobre patrimonio de las cien empresas más grandes del país (excluidas las privatizadas) fue de “apenas” el 5%⁶.

³ Por ejemplo, si se contrasta el costo telefónico residencial en función del PBI per cápita vigente en los 25 países integrantes de la OCDE y en la Argentina, se verifica que el costo relativo del servicio telefónico en el país supera al de todos los países involucrados, con la excepción de Turquía (Abeles, M., Forcinito, K., Schorr, M.: **Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización**, Documento de Trabajo Nro. 5 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECyT/CONICET, septiembre 1998).

⁴ Como lo demuestra la literatura especializada y la experiencia internacional, si el nivel tarifario inicial resultara excesivamente elevado, el supuesto beneficio que el mecanismo de regulación tarifaria adoptado en el país (*price cap*) reporta a los usuarios (tarifas reales decrecientes) quedaría prácticamente neutralizado de antemano, porque las tarifas elevadas del “punto de partida” tenderían a perpetuarse a pesar de su actualización (disminución real) periódica posterior, que atenuaría pero no revertiría la sobrevaluación inicial. Eso es, precisamente, lo que ocurrió en la Argentina. Todo ello se vio potenciado por el hecho de que se aplicaron “precios correctores” completamente ajenos a la economía doméstica (el índice empleado fue el de los precios al consumidor de los EE.UU.).

⁵ La filial argentina de Telefónica de España obtuvo, durante el transcurso del período señalado, un margen medio de beneficio sobre ventas que prácticamente duplicó al que obtuvo la casa matriz en su país de origen. En el caso de Telecom, tales diferencias fueron más pronunciadas (la tasa de rentabilidad promedio que obtuvo dicha empresa a nivel local fue más de tres veces superior a las que registraron en sus respectivos países de origen sus accionistas mayoritarios –France Telecom y Telecom Italia–).

⁶ De considerar los márgenes de rentabilidad sobre los activos sujetos a explotación (tal como lo preveía el Pliego original de la privatización, al establecer la garantía de una tasa de beneficio del 16%) se advierte la magnitud de las ganancias extraordinarias obtenidas en el país por Telefónica y Telecom. Según un estudio realizado por la

Otro de los rasgos característicos de la dinámica sectorial durante los noventa se vincula con el intenso proceso de concentración económica y centralización del capital que se registró. Al respecto, cabe destacar que el sector se encuentra atravesando un proceso de intensas transformaciones estructurales estrechamente vinculado con los profundos cambios tecnológicos registrados en el último tiempo. El mismo ha tendido a diluir los parámetros que tradicionalmente permitían considerar a la actividad como un monopolio natural, abriéndose, en forma creciente, la posibilidad de prestar servicios similares a través de distintos tipos de infraestructura. Así, las redes establecidas por las operadoras de televisión por cable, el radioespectro (por el cual se transmiten las comunicaciones inalámbricas tanto de telefonía celular como del Sistema de Comunicaciones Personales –PCS–), y la vía satelital, conforman canales de comunicación alternativos mediante los cuales se puede prestar el servicio de transmisión de voz viva (segmento, este último, en torno al cual tiende a estructurarse el proceso de acumulación del capital en el sector). Este servicio (la denominada telefonía básica) fue prestado en la Argentina desde 1990 en forma monopólica por Telefónica y Telecom, bajo el resguardo legal –vigente hasta noviembre de 1999– que impedía a las empresas instaladas en los mercados contiguos mencionados ingresar al segmento de telefonía fija.

En el contexto del nuevo perfil tecno-productivo del sector, vale señalar que la estructura de mercado que se configuró a partir del entramado normativo emergente de la privatización de ENTel tendió a condicionar sobremanera las posibilidades de aumentar el grado de competencia en el sector. Dicho marco regulatorio, que denota un conjunto de “inconsistencias” que contradicen las distintas experiencias y recomendaciones internacionales en la materia, favoreció sistemáticamente a Telefónica y Telecom –y, en menor medida, a las empresas vinculadas al grupo local Agea/Clarín y a la firma Movicom/Bell South–, al brindarles la posibilidad de construir y consolidar posiciones dominantes en los distintos segmentos del mercado desde los cuales resulta posible prestar el servicio telefónico básico. Ello le permitió a dichos actores (especialmente, a los dos monopolios) integrar sus actividades tanto vertical como horizontalmente, al posicionarse no sólo en la prestación del servicio básico a nivel local, sino también en el segmento de llamadas de larga distancia nacional e internacional, en el ámbito de la telefonía móvil celular y PCS, y en el de otros servicios de telecomunicaciones que se caracterizan por presentar un notable dinamismo y elevadas

American Chamber of Commerce (“Estudio de las tarifas telefónicas”, Informe final (segunda versión), abril 1995, mimeo): “la tasa de retorno calculada para los ejercicios 90/91 (10 meses) y anuales 91/92, 92/93 y 93/94, en un 41,3%, 42,0%, 42,4% y 36,0% respectivamente (siempre en equivalente anual), ha superado largamente la previsión de garantía del 16% anual”.

rentabilidades (como, por ejemplo, el de transmisión de datos a través de Internet). Naturalmente, ello trajo aparejado un aumento en la magnitud de las barreras a la entrada al mercado y, derivado de ello, en el grado de oligopolización del conjunto del sector.

Este elevado nivel de concentración, inducido por la propia normativa sectorial, se vio acentuado con el intenso proceso de centralización del capital que se registró a partir de 1997. A partir de dicho año se asistió a un acelerado proceso de compra-venta y creación de empresas en el ámbito del mercado argentino de telecomunicaciones, que, en el marco de una total desatención estatal en materia de regulación de la competencia, le permitió a los principales actores del sector consolidar su posición dominante en distintos segmentos del mercado local (en especial, en el de la televisión por cable).

En consecuencia, uno de los principales emergentes de la dinámica reciente del mercado argentino de telecomunicaciones fue la conformación, a través del marco regulatorio inicial y de las concesiones posteriores en el ámbito de telefonía inalámbrica, y la consolidación del poder de mercado de un núcleo muy acotado de grupos empresarios, el que, como consecuencia de ello, ha pasado a detentar un papel decisivo en la determinación del sendero evolutivo del mercado local de telecomunicaciones. De esta manera, tanto por el lado de las acciones como por el de las omisiones estatales se bloqueó considerablemente el desarrollo del potencial competitivo que presenta en la actualidad este mercado sustentado, como fuera señalado, en las profundas mutaciones tecno-productivas que operan sobre el mismo.

La “liberalización” del mercado: ¿libre competencia o competencia oligopólica?

En marzo de 1998 –cuatro meses después de concluido el plazo original de exclusividad del que gozaron Telefónica y Telecom– mediante el denominado “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” (Decreto N° 264/98), el gobierno del presidente Menem dispuso que el período de exclusividad se extendería por dos años más, hasta noviembre de 1999, y no por tres como estaba previsto inicialmente, debido al incumplimiento empresario de ciertas metas operativas predeterminadas. Mediante dicho decreto se establecieron, además, las etapas y los mecanismos en función de los cuales se admitiría el ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio básico telefónico, y se fijaron los nuevos lineamientos bajo los cuales pasaría a inscribirse el funcionamiento del mercado telefónico nacional luego de su liberalización.

Es importante remarcar que el análisis de la normativa que rige los criterios bajo los cuales se comenzó a abrir el mercado a la competencia en noviembre de 1999 trasciende lo dispuesto en el “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones”. Ello, porque existe una serie de medidas complementarias y sumamente significativas para el desarrollo del sector cuyo análisis resulta ineludible si se aspira a aprehender cabalmente la lógica que subyace al proceso de liberalización. A este respecto, cabe realizar una distinción conceptual que consiste en diferenciar el *plan* de liberalización del mercado local de telecomunicaciones de la *política* de liberalización. Mientras que el primero involucra exclusivamente al Decreto N° 264/98 y al N° 764/00 (este último, sancionado bajo la gestión de la Alianza), la segunda abarca un conjunto bastante más amplio de disposiciones normativas y de acciones regulatorias que, en su conjunción, constituyen el núcleo central de la *política* de desregulación. Esta *política* consta de tres dimensiones regulatorias fundamentales: la reestructuración tarifaria (rebalanceo) implementada a comienzos de 1997; la concesión de licencias, tanto en el ámbito de la telefonía básica, que remite fundamental aunque no exclusivamente a la sanción del Decreto N° 264/98, como en el campo del PCS (cuya definición se produce en 1999 pero que se remonta al año 1995); y los criterios establecidos para la regulación de la competencia una vez concluido el período de exclusividad.

Por cierto, es imprescindible tener en cuenta que las condiciones bajo las cuales se abriría el mercado a la competencia comenzaron a determinarse, explícita o implícitamente, desde el mismo momento en que se decidió la privatización de ENTel. En efecto, dado que desde el inicio de dicho proceso se estableció la concesión temporaria de una reserva legal de mercado y la posterior introducción de competencia, todas las disposiciones regulatorias relacionadas con la operatoria de Telefónica y Telecom, desde aquellas contenidas en el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización del monopolio telefónico estatal hasta las recurrentes modificaciones introducidas posteriormente (en materia de regulación tarifaria, concesión de licencias, etc.), al incidir decisivamente sobre la configuración estructural y la dinámica del sector, forman parte del contexto jurídico y operativo que condiciona el proceso de apertura y la dinámica sectorial actual.

De allí que al margen de que su disposición formal haya acontecido en 1998, desde el punto de vista de su impacto real, las condiciones bajo las cuales se abriría el mercado a la competencia comenzaron a definirse *strictu sensu* en enero de 1990, con la sanción del Pliego de Bases y Condiciones para la transferencia de ENTel al sector privado: fue en dicha instancia cuando se

estableció la concesión de licencias para operar simultáneamente y con exclusividad los servicios de telefonía fija local y de larga distancia a las mismas compañías telefónicas (con la consecuente construcción y consolidación de “ventajas de precedencia” a que ello dio lugar)⁷. Otra de las medidas cuyo impacto también alteraría estructuralmente el desenvolvimiento del sector (incrementando el grado de oligopolización del mercado), y que constituye un antecedente relevante en vistas de la liberalización del mercado, remite a la concesión de licencias efectuada en el ámbito de la telefonía móvil celular, en particular, a la habilitación obtenida tanto por Telefónica como por Telecom para brindar dicho servicio en las mismas regiones en las que prestaban el servicio básico bajo condiciones monopólicas.

En relación con las tres dimensiones que conforman la *política* de liberalización, cabe destacar, en primer lugar, que con el rebalanceo tarifario, al disminuir las tarifas correspondientes a las llamadas interurbanas e internacionales (las que presentan una mayor elasticidad-precio) y encarecerse las urbanas (las más inelásticas), y al incrementarse las residenciales *vis-à-vis* las comerciales, se tendió a configurar una estructura de precios relativos que, más allá de sus implicancias socioeconómicas regresivas, le brindó a las dos telefónicas la posibilidad de posicionarse estratégicamente ante la –por entonces, futura– apertura del mercado a la competencia (que, como lo ha demostrado la experiencia reciente, ha tenido lugar fundamentalmente en el segmento no residencial de larga distancia). Es decir, a partir del abaratamiento de las tarifas del segmento más competitivo del mercado, el rebalanceo supuso un incremento de las barreras a la entrada al segmento de larga distancia, el menos cautivo del mercado, y el encarecimiento de las tarifas de aquel segmento en el que, más allá de la desregulación, resultará más dificultosa la introducción de competencia efectiva⁸.

⁷ El hecho de que el mercado de telecomunicaciones haya sido históricamente un monopolio natural implica que, con independencia de la viabilidad tecnológica de establecer un mercado competitivo, se presenta una serie de barreras a la entrada que inhibirán de hecho (esto es, a pesar de que se levanten los impedimentos legales a la entrada de nuevos prestadores) las posibilidades de ingreso de nuevos operadores en la prestación del servicio de telefonía básica. Se trata de las denominadas “ventajas de precedencia” que, en el marco de un proceso de transición hacia una estructura de mercado oligopólica, dan lugar a una asimetría estructural en las capacidades tecnológicas, comerciales y financieras, entre las operadoras preestablecidas y las potenciales ingresantes. Se trata de una asimetría que constituye, por sí misma, una significativa barrera a la entrada de nuevos oferentes al mercado, y que opera independientemente de si existen –o no– restricciones legales al ingreso al mismo (Herrera, A.: **Nuevo marco regulatorio y privatización de telecomunicaciones en Nicaragua**, CEPAL, Serie de Reformas Públicas, Nro. 41, 1996).

⁸ Cabe destacar que la instrumentación del rebalanceo tarifario no resultó neutral en términos de los ingresos por ventas ni de las utilidades de las empresas, tal como sostuvieran el gobierno y las telefónicas al justificar e impulsar su instrumentación.

Por su parte, el sentido adoptado por la concesión de los distintos tipos de licencia –tanto en el ámbito de la telefonía celular como, muy especialmente, en lo que respecta al PCS y a las nuevas licencias de telefonía impulsadas por el Decreto N° 264/98– tendió a incrementar las ya de por sí elevadas barreras de ingreso al mercado, favoreciendo, nuevamente, como en la mayoría de las disposiciones normativas relacionadas con el desarrollo del sector a lo largo del decenio de los noventa, a Telefónica y Telecom –y, en menor grado, al grupo local Agea/Clarín y a Movicom/Bell South–. De hecho, como se reflejó elocuentemente en el caso de las concesiones en el ámbito de PCS, a partir del esquema normativo en el que se inscribió dicho proceso se evitó que otras empresas pudieran acceder a las licencias que les hubiera permitido competir con las firmas preexistentes, incrementándose aún más las restricciones al ingreso al sector⁹.

Finalmente, la definición de los términos en que se regularía la competencia, en relación con, entre otros aspectos, las formas de promover la migración de los usuarios entre los operadores y la fijación de los precios de interconexión, contribuyó a elevar artificialmente las barreras de ingreso al mercado, acentuando las “ventajas de precedencia” de los operadores preexistentes en detrimento de los potenciales ingresantes. Al respecto, basta con resaltar la falta de implementación de un mecanismo de selección por discado directo de los operadores de larga distancia (*multicarrier*), la no obligatoriedad de aplicar la portabilidad de los números telefónicos por parte de las empresas (por esto se entiende que en caso de que el usuario decida cambiar de compañía se le debe garantizar que no perderá su número telefónico), y la fijación de precios y condiciones de interconexión discriminatorias para los nuevos entrantes. La conjunción de todo lo anterior limitó significativamente la migración de los usuarios entre las distintas compañías y, en consecuencia, el desenvolvimiento competitivo del mercado. Adicionalmente, la política de arrendamiento de enlaces y de reventa de servicios fomentó una innecesaria duplicación de las redes de comunicación, al tiempo que los criterios de regulación tarifaria establecidos para el período posterior a la exclusividad no garantizó que no se produjeran subsidios cruzados entre los distintos servicios y/o usuarios.

La *política* de liberalización del mercado instrumentada bajo la Administración Menem no

⁹ En relación con este proceso de licitación, vale la pena señalar que, en el diseño original, tanto Telefónica como Telecom quedaban al margen del mismo. Sin embargo, a partir de su ostensible poder de *lobbying*, estas empresas lograron revertir dicha disposición y, como producto de ello, participar del proceso licitatorio (en el que resultaron adjudicatarias de seis de las licencias concesionadas). A este respecto, cabe destacar que el PCS constituye el principal sustituto tecnológico para prestar el servicio básico telefónico a escala local.

experimentó modificaciones de fondo durante el breve gobierno de la Alianza, si bien esta gestión flexibilizó los requerimientos establecidos para acceder a las licencias nacionales de telecomunicaciones (fundamentalmente, vía la supresión de la segmentación entre los distintos tipos de servicios y de los requerimientos de infraestructura propia preexistentes, y la fijación de menores niveles de patrimonio para acceder a las licencias). Con respecto a la política tarifaria, si bien se promovió una cierta rebaja en el costo telefónico tanto para los usuarios residenciales como para los comerciales, no se modificó la estructura de precios relativos establecida mediante el polémico rebalanceo tarifario ni el mecanismo de ajuste basado en los índices de precios de los Estados Unidos, aspectos que resultaban estratégicos con vistas a la apertura. En continuidad con la etapa previa, tampoco se estableció como obligatoria la reventa de servicios, a precios regulados, por parte de Telefónica y Telecom (medida que resultaba central en función del control que ejercen las empresas sobre las denominadas facilidades esenciales¹⁰). Por otro lado, la Administración De la Rúa tampoco logró imponerle a las telefónicas líderes la obligatoriedad de instrumentar la portabilidad de los números telefónicos.

En definitiva, la *política* de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones constituye, en muy diversos sentidos, un caso inédito en tanto ha tendido a promover, a diferencia de lo que sugiere toda la literatura especializada en el tema y las experiencias regulatorias de otros países que han promovido la competencia en sus respectivos mercados de telecomunicaciones, fuertes asimetrías regulatorias que favorecen a las empresas preestablecidas en lugar de a los potenciales ingresantes. En este sentido, a aproximadamente cuatro años de haber finalizado el período de exclusividad, se han mantenido –e, incluso, acrecentado– la regresividad distributiva que subyace al nivel y estructura tarifarias heredadas del período monopólico, las ganancias extraordinarias de las empresas y el poder de mercado de los principales actores del sector. En el ámbito de la telefonía local, especialmente en el segmento residencial, la competencia aún no tuvo lugar y se manifiesta una suerte de distribución concertada del mercado –con una muy escasa incidencia en el nivel de los precios abonados por la mayoría de los usuarios–. Sólo los usuarios intensivos del servicio de larga distancia –en especial, las grandes empresas– se han beneficiado en alguna medida con el ingreso de nuevas compañías. En otros términos, la “liberalización” del mercado local de telecomunicaciones sólo ha planteado beneficios para los abonados del segmento

¹⁰ Este concepto remite al conjunto de activos fijos no reproducibles pertenecientes a la red pública de telefonía.

corporativo (esto es, para los *clientes* de las empresas telefónicas y no para los *usuarios*).

La llegada a la presidencia del senador Duhalde en enero de 2002 abrió una nueva etapa en lo que respecta a la relación entre las empresas privatizadas y el Estado nacional. En el contexto de abandono de la Convertibilidad a partir de una maxidevaluación del peso, dos de las principales disposiciones del nuevo gobierno (plasmadas en la Ley N° 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”) han sido la desdolarización y la desindexación de las tarifas de servicios públicos (incluyendo, obviamente, a las del servicio telefónico) y el llamado a una ronda de renegociación de los contratos con las empresas prestatarias con la finalidad de adaptarlos al nuevo escenario macroeconómico.

En ese marco, a favor de su ostensible poder de *lobbying* y bajo la amenaza de abandonar el país o de declararse en *default* (como Telecom, que en fecha reciente se declaró en cesación de pagos por una deuda superior a los MU\$ 3.000), las empresas privatizadas en general, y las telefónicas en particular, reclaman un conjunto de medidas tendientes a preservar sus exorbitantes tasas de ganancias y el nulo riesgo empresario en el que se han venido desempeñando. A cambio de trasladar parcialmente a los precios finales los impactos de la fenomenal depreciación de la moneda local (tal como les hubiera correspondido, dado el seguro cambiario asociado a la dolarización de las tarifas con que se las favoreció bajo la Administración Menem), las empresas reclaman:

- la garantía estatal de un seguro de cambio para las deudas con el exterior (se trata de firmas muy endeudadas en el mercado internacional –por ejemplo, los pasivos externos de Telecom y Telefónica superan, en conjunto, los MU\$ 6.000–)¹¹;

¹¹ En relación con esta cuestión, cabe destacar que tanto Telefónica como Telecom tuvieron durante la década de los noventa una política muy “generosa” de distribución de dividendos: en ambos casos, los dividendos distribuidos a los accionistas (y, en su gran mayoría, girados al extranjero) representaron alrededor del 75% del abultado volumen de utilidades que registraron durante la década de los noventa (hasta fines de 2000, las ganancias acumuladas de las dos compañías superaron los MU\$ 6.000). Dado el muy bajo coeficiente de reinversión de las utilidades, el grueso de las inversiones realizadas por ambas firmas fue financiado con endeudamiento (mayoritariamente con el exterior). Al respecto, pueden realizarse tres observaciones. En primer lugar, gran parte de esa inversión estuvo asociada a la importación de bienes de capital e insumos (es decir, que la inversión realizada por Telefónica y Telecom no se tradujo en incrementos de significación en la producción y el empleo locales de tales bienes, tal como afirman las empresas). En segundo lugar, una parte importante del endeudamiento (en especial, el de Telefónica) se destinó a financiar un proceso de fuerte expansión hacia los distintos segmentos del mercado ampliado de telecomunicaciones (tanto en la Argentina como en el resto de América Latina), gracias a lo cual se incrementaron fuertemente las barreras al ingreso al mismo, consolidando, aún más, posiciones dominantes que tienden a extenderse a buena parte de Latinoamérica. En tercer lugar, la información disponible indica que una parte significativa del endeudamiento empresario no se invirtió en el proceso productivo, sino que se volcó al circuito financiero local (aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés internas e internacionales) obteniendo, así, ingentes beneficios financieros.

- la traslación automática a las tarifas de los aumentos en los costos derivados del *shock* devaluatorio y/o la implementación de un tipo de cambio preferencial (bastante más reducido que el oficial) para las importaciones de bienes de capital y/o de insumos (Telecom y Telefónica, al igual que la mayoría de las privatizadas, tienen un fuerte componente importado que, en buena medida, proviene de compañías vinculadas, sin control ni consideración oficial alguna sobre los –más que presuntos– precios de transferencia ni, menos aún, sobre los efectos negativos que tales importaciones tuvieron sobre la industria nacional de proveedores –esto último, en el marco de una absoluta despreocupación oficial por hacer cumplir las leyes de “compre argentino” y de “contrate nacional”–);
- la indexación de las tarifas en función de la evolución de los precios internos (que, en el nuevo contexto macroeconómico, seguramente crecerán holgadamente por encima de sus similares de los EE.UU., por los cuales vinieron ajustándose las tarifas hasta la sanción de la Ley N° 25.561);
- la instrumentación de diferentes formas de subsidio estatal a la creciente cartera de morosos de las empresas y para financiar la expansión del servicio hacia aquellas regiones del país y sectores sociales que resultan menos rentables desde una perspectiva microeconómica; y
- en el caso particular de las telefónicas, la aplicación por parte del Estado de distintas medidas tendientes a limitar la introducción de competencia en el mercado (por ejemplo, mediante la no aplicación de la portabilidad de los números telefónicos, o de un sistema de selección de operador por discado en el segmento de larga distancia).

¿Cederá el gobierno también a estos reclamos de las firmas privatizadas en general, y de las telefónicas en particular, preservando, en consecuencia, sus beneficios extraordinarios? ¿O apuntará, por primera vez después de una larga década neoconservadora, a desarticular tales privilegios y, por esa vía, a garantizar la “seguridad jurídica” –y a favorecer los intereses– de los usuarios y consumidores? Está en manos del gobierno de Duhalde colocar todos estos elementos en la “mesa de negociación” y cumplimentar con los enunciados de la N° 25.561, donde la protección de usuarios y consumidores debe asumir *el* papel protagónico, sumado al imprescindible enfrentamiento frente a los *lobbies* empresarios que emergen como uno de los beneficiarios fundamentales de la experiencia neoliberal argentina. Lo anterior, a partir de, por ejemplo:

- en lo inmediato, el no otorgamiento de un seguro de cambio para sus deudas con el exterior ni un tipo de cambio preferencial para la importación de insumos y bienes de capital, el no traslado

automático a las tarifas de los incrementos de costos derivados de la depreciación de la moneda doméstica¹², la exigencia a las empresas de que desarrollen un programa de proveedores locales, la aplicación del principio de “razonabilidad tarifaria” con carácter retroactivo, un estricto control sobre la política laboral de las empresas (esto último, con la finalidad de evitar que las mismas despidan personal en forma masiva, reduzcan salarios y/o precaricen aún más las condiciones de trabajo de sus empleados)¹³ y sobre la calidad en la prestación de los distintos servicios, etc.;

- la redefinición del rebalanceo tarifario, mediante la disminución de las tarifas locales y, en menor medida, de las de larga distancia, así como la reestructuración de la relación existente entre las tarifas residenciales (que deberían abarataarse en forma considerable) y las comerciales (fundamentalmente, a partir del abaratamiento del –muy oneroso– abono residencial). Atento a tales objetivos, el regulador debería tomar como referencia los precios internacionales de aquellos países que tienen competencia (como, por caso, los EE.UU.)¹⁴;
- con la finalidad de que se incremente el –hoy muy reducido– grado de competencia presente en los distintos segmentos del mercado, resulta imprescindible implementar el servicio de *multicarrier* en el ámbito de las llamadas de larga distancia, y la portabilidad numérica;
- dado el alto grado de integración vertical e, incluso, horizontal de los actores líderes del mercado, es indispensable realizar un estricto control sobre el comportamiento empresario con la finalidad de evitar la implementación de distintos tipos de prácticas anticompetitivas (por ejemplo, la instrumentación de subsidios cruzados entre distintos segmentos, o el establecimiento de condiciones

¹² En este sentido, cabe preguntarse ¿por qué la sociedad debe asumir los costos de determinadas decisiones microeconómicas?; ¿por qué cuando en los noventa cerraron o quebraron numerosas firmas frente a los exorbitantes costos financieros locales quienes contaron con la posibilidad y facilidad de acceder al crédito internacional a tasas mucho más bajas que las locales, ahora quieren socializar el costo de tal decisión micro?; y ¿por qué no se las obliga a utilizar parte de los cuantiosos recursos que giraron al exterior para hacer frente a sus pasivos?

¹³ Tal el argumento esgrimido por las empresas para fortalecer su gravitación en el actual proceso de renegociación contractual.

¹⁴ Durante los años noventa, bajo el amparo oficial, Telefónica y Telecom incurrieron en importantes incumplimientos en cuanto a la transferencia a las tarifas (tal como lo dispone la normativa) de buena parte de las reducciones impositivas, “sacrificio fiscal” que terminó por engrosar sus muy elevadas tasas de rentabilidad, al tiempo que, al igual que la mayoría de las privatizadas, ajustaron sus tarifas –dolarizadas– en función de la evolución de la inflación de los EE.UU. (gracias a lo cual pudieron eludir sistemáticamente la prohibición de indexación de precios establecida en la Ley de Convertibilidad). En este sentido, la aplicación de una política tarifaria como la mencionada podría ser financiada con gran parte de los –ilegales– recursos internalizados por las prestatarias del servicio telefónico (a título ilustrativo, el haber trasladado a las tarifas finales las variaciones en los precios al consumidor de los EE.UU. le permitió a estas empresas apropiarse, entre 1991 y 2000, de una masa global de recursos extraordinarios del orden de los MU\$ 8.000).

discriminatorias de interconexión –tanto en lo que hace a los precios de interconexión como a la calidad de la misma–);

- dado que uno de los mecanismos con las que las telefónicas reasignaron el excedente a nivel de la corporación de la cual forman parte ha estado vinculado con el establecimiento de precios de transferencia (por ejemplo, vía la sobrefacturación de importaciones, o la toma de crédito con empresas relacionadas societariamente), un estricto control sobre tal tipo de prácticas debería constituir un objetivo central de política sectorial;
- dado el importante nivel de salida de divisas del país derivado de la operatoria de Telefónica y Telecom (política de compras en el exterior, de distribución de utilidades, de pago de regalías y patentes, y de endeudamiento en el mercado internacional), es indispensable establecer un conjunto de medidas tendientes a reducir lo máximo posible el constante drenaje de divisas que realizan (por ejemplo, vía el establecimiento de restricciones a la remisión de utilidades, la imposición de niveles mínimos de beneficios que deben reinvertirse en el ámbito nacional, la garantía de cumplimiento del régimen de “compre argentino”, la creación de programas de desarrollo de proveedores locales, el control sobre la política de endeudamiento, etc.);
- dado que el grueso de la importante expansión de la red telefónica que tuvo lugar durante la década de los noventa se canalizó hacia las regiones más desarrolladas del país, resulta indispensable instrumentar mecanismos tendientes a que Telefónica y Telecom financien el servicio universal en las ciudades de baja densidad poblacional; y
- finalmente, reviste particular importancia integrar en la problemática regulatoria, una visión dinámica de la incorporación del desarrollo científico-tecnológico en el ámbito de un sector, como el de las telecomunicaciones, tan cambiante en función de los incesantes cambios tecnológicos que lo caracterizan, recuperando o preservando el poder de decisión del Estado en la definición de lineamientos estratégicos en la materia.