

XXIX Congreso ALAS 2013 - Santiago/Chile
30 de septiembre y el 4 de octubre de 2013

Negocios y política: el caso de las telecomunicaciones en Argentina durante las administraciones Kirchneristas (2003-2011)

Lic. Gustavo Fontanals

Licenciado en Ciencia Política de la UBA.

Investigador del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG),
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Doctorando del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina.

gustavofontanals@gmail.com

Resumen:

Se apunta a contribuir en el estudio de las relaciones entre los actores empresarios y los gobiernos con foco en el sector de proveedores privados de servicios públicos, tomando como caso de análisis las telecomunicaciones en Argentina durante las administraciones Kirchneristas (2003-2010). La hipótesis de trabajo es que esos actores lograron obtener prontamente del Gobierno una serie de compensaciones relativas a las políticas económicas emprendidas que los ubicaron como uno de los principales ganadores del período, con altas tasas de rentabilidad que les permitieron reestructurar sus deudas luego de la devaluación de 2001, realizar fuertes pagos de dividendos y remisión de utilidades entre 2005 y 2011, y fundamentalmente mantener un férreo control sobre el negocio impidiendo el ingreso de nuevos competidores.

Introducción:

Este trabajo apunta a contribuir en el estudio de las relaciones entre los actores empresarios y los gobiernos con foco en el sector de proveedores privados de servicios públicos, tomando como caso de análisis las telecomunicaciones en Argentina durante las administraciones Kirchneristas (2003-2010). Se resalta la pertinencia analítica dado que se trata de actores concentrados (dos jugadores principales acompañados por un tercero según subsector -telefonía fija, móvil y provisión de acceso a Internet), que están en condiciones de concertar intereses y estrategias y cuentan con fuertes recursos para poner en juego en la negociación política (manejan sectores económicos vitales por su importancia estratégica -insumos de uso difundido- y económica -nivel de actividad y empleo, pago de impuestos, inversiones y promesas de inversión, etc-). La hipótesis de trabajo es que esos actores lograron obtener prontamente del Gobierno una serie de compensaciones que los ubicaron como uno de los principales ganadores del período, con altas tasas de rentabilidad que les permitieron reestructurar sus deudas luego de la devaluación de 2001, realizar fuertes pagos de dividendos y remisión de utilidades entre 2005 y 2011, y mantener un férreo control sobre el negocio impidiendo el ingreso de nuevos competidores.

En este sentido, se buscará especificar el modo en que las diversas políticas económicas (macroeconómicas, de precios y subsidios, y regulatorias) afectaron a esos actores, para evaluar las reacciones, las relaciones entabladas y los resultados obtenidos. Acorde al marco teórico (Schneider, 2010) se distinguirá a las políticas en macroeconómicas (con efectos más generalizados sobre los actores), de precios y subsidios (también generales pero con efecto más específico sobre el sector) y

regulatorias (focalizadas en los actores, por lo que suelen generar reacciones más intensas acorde a su impacto esperado).

Se sostiene que la parte central de la relación estuvo en las políticas regulatorias, arena en la que el Gobierno tendió a compensar a esos actores por el impacto de sus políticas en las otras dos esferas. Así, se postula que como resultado de un proceso de negociaciones entre altos funcionarios del Gobierno y las empresas se consolidó una suerte de "acuerdo de caballeros" de intercambio de intereses: básicamente, el interés político del gobierno de mantener tarifas congeladas en el sector más sensible del negocio y el de las compañías de mantener congelada la estructura del sector, sin el ingreso de nuevos jugadores. Este congelamiento de la estructura del sector permitió a las incumbentes consolidar su dominio sobre el negocio básico, pero también sobre la parte más dinámica y rentable (móviles e Internet). Lo que les permitió mantener muy altas tasas de rentabilidad, que se vieron acompañadas por una política de libre disponibilidad de divisas con las que inicialmente hicieron frente al pago de deuda y luego les permitió una fuerte remisión de utilidades.

La historia: la privatización de ENTel y la consolidación de un dominio compartido sobre el sector de telecomunicaciones

En varios trabajos previos (Fontanals, 2008 y 2012) se han analizado los procesos políticos que configuró la evolución de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) y de la regulación pública sobre el nuevo sector de negocios, focalizando en las estrategias de las compañías emergentes (Telefónica y Telecom) tanto para consolidar su posición de partida bloqueando el ingreso de nuevos competidores como para expandirse con fuerza hacia nuevos sectores.

En breve, se sostiene allí que, a partir de un contexto económico y político complicado –crisis fiscal y financiera; falta de capacidades de gobierno y estatales–, las políticas de reforma en general y las de privatización en particular formaron parte de la estrategia política coalicional del gobierno de Carlos Menem. Así, en nuestro caso en particular, la estrategia del gobierno estuvo suscrita a la *regla de oro* de concretar la operación de venta lo antes posible y al mayor precio, de modo de enviar una clara señal de sus renovadas intenciones hacia “el mundo de los negocios”, y a la vez conseguir cierto alivio para la situación fiscal (ingreso de efectivo en divisas), y acercar posiciones con los acreedores externos (capitalización de títulos de deuda). Esto, sumado a los cortos plazos que el gobierno se *autoimpuso*, incrementó considerablemente el poder de negociación de los grupos interesados en la operación. Que sin dudas lo hicieron valer tanto en las condiciones fijadas para la transferencia como en la definición de la regulación pública sobre el sector de negocios emergente.

Por medio de un proceso de negociaciones discrecionales y reservadas entre la interventora Alzogaray y los representantes de los potenciales compradores, consiguieron definir de un modo favorable a sus intereses una importante cantidad de cuestiones, de las que aquí apenas enumeramos las más relevantes (Fontanals, 2008): a). una reserva de mercado (monopolio regional) por tiempo muy prolongado (7 años prorrogables a 10); b). una definición muy alta de los servicios de telecomunicaciones que se transfieren a las nuevas operadoras (llamadas locales, urbanas e internacionales; servicios de coaxil y servicios móviles); c). tarifas de partida muy elevadas, que pronto fueron dolarizadas e indexadas y con un coeficiente de eficiencia muy bajo y tardío; d). la adopción por parte del Estado de la deuda existente y de la carga con el “problema sindical” de la empresa (en una lógica de premios y castigos con cinco componentes: la reglamentación del derecho a huelga en los servicios públicos; cooptación del titular de FOETRA, Julio Guillán, nombrado Subsecretario de Comunicaciones; la suspensión del convenio colectivo y pérdida de los beneficios para los empleados; la expulsión de personal, bajo modalidades diversas como jubilación anticipada, retiro voluntario o despido; y la inclusión del Programa de Propiedad Participada (PPP), con un manejo sindicado); e). la

formación tardía de un Ente regulador de con fuerte dependencia institucional y debilitado progresivamente en sus funciones.

Pero asimismo, este “oportunismo” inicial, que dejó a las compañías en una marcada posición de fuerza, se replicó posteriormente al estilo de *path dependence* a lo largo de toda la etapa de la Convertibilidad, y esto más allá de cambio de elencos gobernantes y de orientaciones político-institucionales: los procesos de licitación de los sustitutos próximos y directos (telefonía celular y PCS) y la forma en que se pone en marcha la liberalización al final del gobierno de Menem; y el modo en que avanzó con la liberación durante el gobierno de la Alianza.

Las políticas concretadas al final del gobierno de Menem parecieron verdaderos “trajes a medida” para las incumbentes (Forcinito, 2001), permitiéndoles bloquear el ingreso de nuevos competidores al mercado. En la licitación de servicios PCS (que además de servicios móviles hace viable desarrollos de servicios de telefonía fija por medio de redes inalámbricas) se incorporó en los pliegos la posibilidad de que las compañías preestablecidas pudieran mejorar la oferta de la subasta, incluso aunque no hubiera un empate técnico. Y la historia económica (Robinson, 1973) muestra que en mercados protegidos con operadores preestablecidos y concentrados éstos tienden a maximizar sus ganancias no de modo marginal, sino obstaculizando el ingreso de nuevos jugadores, por lo que era de esperar que retrucaran a ganador para mantener su nicho.

En cuanto al proceso de liberalización, se dispuso por medio del Decreto 264/98 (conocido como Plan de liberalización de las Telecomunicaciones) un proceso de dos etapas, con una primera apertura parcial a dos nuevas compañías que serían seleccionadas por licitación. Con la peculiaridad de que los consorcios debían estar integrados por operadores de servicios de telefonía móvil, operadores de redes de televisión por cable y operadores telefónicos independientes (las cooperativas). Esto se justificaba en la necesidad de que las nuevas empresas ya contaran con infraestructura instalada. No obstante, constituía en la práctica otro “traje a medida” (Forcinito, 2001), en este caso a favor de las compañías de telefonía celular: en los hechos, los dos consorcios iban a tener que incluir a Movicom y a CTI. La apertura controlada se orientaba a consolidar a las empresas existentes en el mercado previo a la llegada de la plena competencia. Y funcionó.

Más importante para los intereses de las incumbentes compañías que estamos analizando son las disposiciones que se tomaron con respecto a la segunda etapa de apertura, la liberalización plena prevista para noviembre de 2000: se fijaron requisitos y obligaciones para los entrantes tan estrictos que en la práctica constituían importantes barreras a la entrada, cuando las recomendaciones internacionales indican lo contrario, la conveniencia de políticas de incentivo al ingreso de nuevos operadores (Castro Rojas, 2000; Forcinito, 2001; Aguiar, 2007).

Y todavía más crucial fue la forma que finalmente tuvo la liberalización durante el Gobierno de la Alianza, que constituye una de las principales estrategias defensivas de las compañías incumbentes para mantener su sólido dominio sobre el sector, con el que ingresarán al período acá en estudio. En septiembre de 2000 el Gobierno de Fernando de la Rúa sancionó el Decreto 764/2000, que daba de baja la laxa y asimétrica política de liberalización puesta en marcha al final del Gobierno de Menem estableciendo una nueva normativa general para el sector, vigente en la actualidad. La misma comprendía una mejora *nominal* en el esquema regulatorio con vista a la liberalización del sector y el ingreso de competencia, flexibilizando los requerimientos para acceder a licencias nacionales de telecomunicaciones. Se definió una licencia única para todo tipo de servicios de telecomunicaciones (lo que suprimía la segmentación anterior), se redujeron los requerimientos de patrimonio e infraestructura propia, se estableció la obligatoriedad de reventa de servicios y arrendamiento de redes (que no existía), y se dio una mejor definición de las condiciones de interconexión y sus precios (Forcinito, 2001; Aguiar, 2007).

No obstante, en un contexto de crisis económica creciente, con un gobierno débil cada vez más sensible a las demandas “oportunistas” de las compañías establecidas, la mayoría de esos aspectos no

tuvieron reglamentación posterior, y nunca fueron aplicados (Krakowiak, 2005; Forcinito, 2005; Aguiar, 2007). Entre éstos, debe destacarse la ausencia de reglamentación sobre la reventa de servicios entre las empresas a precios regulados (algo que como veremos sigue vigente todavía). Que constituye una de las principales barreras tras las cuales Telefónica y Telecom siguen protegiendo sus negocios en telefonía fija, pero que a su vez les ha permitido extenderlo sobre el negocio de provisión de acceso a Internet: precios de reventa y/o de interconexión a sus redes muy elevados, que dejan escaso o nulo margen de ganancia para los potenciales competidores. Lo que se complementa con la ausencia de reglamentación sobre la desagregación del bucle local (el último tramo de la red que conduce directamente al domicilio del abonado), que desalienta el tendido de redes troncales de los potenciales ingresantes, ante la necesidad de extender su capilaridad hasta cada punto de prestación de servicios. Asimismo, tampoco se reglamentó la puesta en práctica de la portabilidad numérica (en telefonía fija o celular) ni sobre discado directo para llamadas internacionales, otras dos medidas recomendadas como incentivo a la competencia.

De este modo, a pesar de los anuncios de varias empresas a lo largo del año 2000 sobre sus intenciones de ingresar en el mercado de telecomunicaciones liberalizado, sólo muy pocas lo hicieron en forma efectiva. Como dijimos, ante la ausencia de políticas expresas de reventa de servicios, interconexión y desagregación del bucle local, se hacía necesario para las ingresantes el tendido de redes propias hasta el punto de prestación de servicio. Así, los pocos tendidos nuevos que se realizaron fueron en zonas de alta rentabilidad de las grandes ciudades (centro o microcentro o zonas empresariales), en general orientadas a brindar servicio al segmento corporativo (lo que permitía compensar los costos del tendido por cantidad de líneas y facturación). Unas pocas empresas, como Iplan, Metrotel o Telmex, ingresaron al sector con esos objetivos, y en general tuvieron que replantear y focalizar sus planes de negocio ante el agravamiento de la crisis económica durante 2001. De esta forma, más allá de la retórica inicial de la política de liberalización de la Alianza hacia el sector, Telefónica y Telecom lograron preservar fuertemente sus posiciones originales, congelando de hecho el ingreso de nuevos jugadores en los segmentos más cautivos (llamadas locales, nacionales e incluso internacionales). Por otra parte, concretaron entre ellas una suerte de *acuerdo de caballeros*, por el que tendieron a respetar la división geográfica emergente de la privatización, sin avanzar con la instalación de tendidos sobre las áreas de la otra. La previsión inicial de que la creación de dos empresas de buen tamaño culminaría tras la liberalización en una competencia efectiva entre ellas nunca se concretó, porque las mismas resolvieron más conveniente resguardarse a sus respectivas áreas, sobre las que podían mantener una posición monopólica o al menos dominante (Azpiazu y Schorr, 2003; Fontanals, 2008). Y fueron acompañadas en este proceso de consolidación por un tercer o cuarto jugador en los otros dos sectores que pronto tomarían impulso y marcarían la inciativa: telefonía móvil (con Movicom y CTI -luego Claro-) y acceso a Internet (con Fibertel del Grupo Clarín).

Punto de partida de las políticas Kirchneristas hacia las telecomunicaciones: la Ley de Emergencia Pública y el llamado a renegociación de contratos de servicios públicos

La crisis de fines de 2001 pareció presentarse con un punto de inflexión para el desarrollo del sector. El Poder Legislativo, que había dado sustento a la designación de Eduardo Duhalde como Presidente, decidió intervenir por primera vez en la política de regulación de las telecomunicaciones desde la privatización.

La Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, que establecía el fin de la Convertibilidad, sostenía con respecto a las empresas privatizadas en su conjunto la pesificación y desindexación de las tarifas hasta tanto se diera un proceso de redefinición de las relaciones contractuales. Con esto, se suponía que se abriría el camino a una importante renegociación caso por caso, realizando una revisión integral e histórica de los procesos de transferencia y regulación (Azpiazu

y Schorr, 2003). En un clima de descontento general, en el que a la vez las empresas demandaban contra la pesificación y congelamiento de tarifas y por seguros de cambio para sus deudas, se dio origen a un discurso crítico difundido tanto a nivel social como entre la mayoría de los actores políticos (Novaro, 2010). El mismo se centraba en tres puntos: a) el tema tarifario, donde se reclamaba se debía tomar en consideración las elevadas tasas de ganancia de las empresas a lo largo de la década anterior; b). en cuanto a sus deudas en dólares, se planteaba considerar cuánto de ese pasivo se debía a decisiones propias de las compañías, que habían preferido ese medio para la financiación de las inversiones por sobre la reinversión de utilidades o que incluso se habían endeudado (en muchos casos con sus propias matrices) con objetivos no sectoriales (principalmente, la valorización financiera); y c). se sostenía que era momento de poner en la mesa de negociaciones los frecuentes incumplimientos contractuales y de los planes de inversión (Azpiazu y Schorr, 2003).

Las compañías reaccionaron arrastrando tras de sí el apoyo de los organismos multilaterales de crédito y de los países de origen de los propietarios de las compañías, que salieron a reclamar públicamente la actualización de las tarifas (acorde a la devaluación) y el freno de revisiones profundas (Krakowiak, 2005; Forcinito, 2005). En un contexto de crisis prolongada, el gobierno de Duhalde no accedió a los pedidos de aumento de tarifas, pero por otra parte tampoco avanzó en otras dimensiones de renegociación, pateando el asunto hacia el gobierno siguiente (Azpiazu y Schorr, 2003; Krakowiak, 2005).

Recuperación económica y consolidación del dominio: las políticas de telecomunicaciones durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

El gobierno de Néstor Kirchner inició una segunda etapa de renegociación de los contratos con las compañías privatizadas, el cual, tal como ocurrió en otros campos, se emprendió con una retórica de fuerte enfrentamiento.

Se inició el proceso nombrando como asesores en la materia al grupo de investigadores del Área de Economía y Tecnología de FLACSO Argentina, quienes a lo largo de la década anterior habían tenido una fuerte postura crítica a las políticas y las empresas. Y se anunció públicamente la necesidad de encarar una revisión profunda de los contratos con todas las compañías de servicios públicos. Por su lado, la mayoría de las empresas concesionarias (entre ellas las telefónicas) presentaron demandas internacionales ante el CIADI, reclamando compensaciones por la violación de contratos que implicaba la devaluación y pesificación.

No obstante, tal como había ocurrido en el comienzo de las privatizaciones, el tema pronto se vio signado por problemas macroeconómicos y políticos más generales: los manejos macroeconómicos y el intento de controlar el proceso inflacionario que siguió a la devaluación, y el proceso de renegociación de la deuda externa (Bonvecchi, 2011; entrevista a Roberto Lavagna, AHO).

En este contexto, se culminó nuevamente en una dinámica de negociaciones directas y discrecionales con las compañías, concentradas crecientemente en los altos funcionarios del Ministerio de Planificación e Infraestructura liderados por Julio De Vido (Forcinito, 2005). Se cuenta de nuevo con muy poca información pública sobre las mismas, de las que sólo se dieron a conocer las Cartas de Intención suscriptas con cada una las empresas. En general, en ellas se anunciaba un acuerdo común a casi todas las renegociaciones: el mantenimiento del congelamiento tarifario, y la transferencia de fondos públicos para hacer frente a los planes de inversión (Azpiazu y Schorr, 2003). En ningún caso se mencionaron revisiones contractuales ni sanciones por incumplimientos previos, ni el otorgamiento de seguros de cambio u otro tipo de compensaciones. No obstante, una mirada retrospectiva sobre la evolución posterior permite suponer otro tipo de “intercambios acordados”, nunca reconocidos institucionalmente.

En el caso de telecomunicaciones, las negociaciones estuvieron centradas en la Secretaría de Comunicaciones, a cargo en ese entonces de Guillermo Moreno. Las compañías, como marcamos, focalizaron sus reclamos en la actualización tarifaria (o en su defecto en la instauración de subsidios estatales), y en la obtención de seguros de cambio para deudas y/o importación de equipamiento. El gobierno centró su estrategia en mantener el congelamiento tarifario, punto central de su estrategia antiinflacionaria (Bonvecchi, 2011). Asimismo, como política general para todos los sectores de la economía, nunca se procedió a la instauración de algún tipo de seguro de cambio como remedo a la devaluación.

De este modo, entre 2003 y 2006 se suscribieron tres Cartas de Intención con Telefónica y Telecom respectivamente, que ratificaban el congelamiento tarifario para el sector del negocio sujeto a regulación pública, que además era el que más sensibilidad social y política movía en ese momento: la telefonía fija¹. No obstante, las empresas quedaban habilitadas para modificar sus tarifas en los sectores no regulados, la telefonía móvil y la provisión de acceso a Internet, lo que empezaron a hacer a medida que se superaba la situación de crisis, y que gradualmente se fueron constituyendo en los más dinámicos para sus ingresos (Digiworld, 2007; Carrier, 2011).

La evolución posterior del sector permite postular la existencia de un *acuerdo* más amplio emergente de esas negociaciones. Se trataría de una nueva versión de un “acuerdo de caballeros”. Por su lado, las compañías asumían la continuidad del congelamiento tarifario, e incluso aceptaban retirar las demandas ante el CIADI. A cambio, el gobierno les habría concedido un “congelamiento” de la estructura del sector, paralizando completamente la concesión de nuevas licencias y la aplicación de los mecanismos de incentivo a la entrada de competidores antes mencionados.

Por un lado, por medio de diversas resoluciones administrativas, como la demora continua a la aprobación de solicitudes de licencias o el no otorgamiento de numeración para prestar servicio, se bloqueó el ingreso de nuevos interesados en participar del negocio (Aguar, 2007).

Por otro lado, respecto a las empresas que ya habían ingresado, se replicó un esquema de *regulación asimétrica defensiva*. Principalmente, *no se reguló en ningún momento sobre los mecanismos de arrendamiento de red y los precios y condiciones de interconexión* (Forcinito, 2005). Al respecto, debemos resaltar que aunque las tarifas del servicio básico se mantuvieron congeladas, ambas telefónicas lograron establecer contratos de interconexión con otras empresas firmados luego de la devaluación que incorporaban indexación vía CER, lo que prácticamente las dejó sin márgenes para operar. Y ante lo cual la autoridad reguladora (la SECOM) nunca tomó intervención (Krakowiak, 2005).

Finalmente, se demoró por cerca de una década la reglamentación de la portabilidad numérica, prevista en la normativa desde el año 2000 por el Decreto 764/00. No obstante, desde entonces ninguno de los Gobiernos avanzó en su instrumentación, lo que requería una resolución de la SECOM que le diera forma y la pusiera en marcha, bajo el argumento de que “tras la crisis de 2001 no estaban dadas las condiciones económicas que hicieran aconsejable su implementación”. Recién a mediados del 2010, luego de que una sucesión de fallos judiciales² promovidos por asociaciones de usuarios intimaran a hacerlo, se procedió a su reglamentación (vía la Resolución 98/10), pero en forma exclusiva para los servicios móviles y sin incluir a la telefonía fija. La definición del modo en que se implementaría el sistema se dejó a cargo de un “Comité de Portabilidad Numérica” integrado por los “representantes de los Prestadores de los servicios portables”, es decir, las compañías mismas. Y que terminó definiendo un sistema muy laxo, que contempla plazos y requisitos de transferencia que reducen la efectividad de la herramienta. Entre otras cosas, se estableció un período de 10 días hábiles para hacer efectivo el

¹ El esquema de liberalización vigente establecía la continuidad de la regulación tarifaria mientras que no hubiera competencia efectiva en el sector.

² Guido Braslavsky: “Se podrá conservar el número de celular al cambiar de empresa”, Clarín, 18 de Agosto de 2010: http://www.clarin.com/sociedad/conservar-numero-celular-cambiar-empresa_0_319168279.html.

cambio (y que en la práctica ha rondado los 30 días en muchos casos, con escaso control del regulador), un plazo de interrupción total del servicio de hasta 3 horas, la certificación de antecedentes de cumplimiento de pago y la exigencia de presencia en persona de los clientes en los locales de las compañías (mientras, por ejemplo, en España se realiza en un plazo máximo de 24 horas, con traspaso inmediato y por medio de trámite on-line o telefónico)³.

En definitiva, se dio lugar a una reversión en el proceso de liberalización, en el cual los pocos jugadores que llegaron a establecerse entre la liberalización de noviembre de 2000 y la crisis de 2001 han visto reducir su participación. Lo que explica que Telecom y Telefónica hayan elevado nuevamente su participación en telefonía fija, acaparando más de un 91 % del mercado entre las dos, y respetando su tradicional distribución concertada.

La asunción de Cristina Fernández de Kirchner como Presidente no implicó durante su primer mandato una modificación de esta situación. La nueva versión del “pacto de caballeros” impulsada por Moreno, que intercambia el mantenimiento de tarifas en telefonía fija por el congelamiento de la estructura de mercado del sector, parece haber sido muy bien tomada por las compañías. Éstas siguieron registrando muy buenos resultados operativos, producto de un acelerado proceso de renegociación de sus deudas en dólares vinculado a los buenos ingresos que esas tarifas les seguían garantizando en ese sector y a las ganancias extraordinarias y crecientes de los otros dos nichos “liberalizados” en los que, como consecuencia del proceso aquí tratado, aseguraron su posición de liderazgo: telefonía móvil y provisión de acceso a Internet. Esto habría promovido que la situación se estabilizara: las empresas conservan sus buenos negocios casi en soledad y el gobierno se presenta como garante del mantenimiento de las tarifas (aunque sólo en uno de los productos ofrecidos, y justamente el menos dinámico). Durante esos años de la situación del sector casi no se habló, y todo parecía continuar en “piloto automático”.

Conclusión: Políticas económicas y concesiones. Las relaciones entre los gobiernos kirchneristas y las compañías de telecomunicaciones

La intención de este apartado es focalizar en el modo de que las diversas políticas económicas (macroeconómicas, de precios y subsidios, y regulatorias) emprendidas por el Gobierno afectaron a las compañías, como modo de desentrañar las reacciones, las relaciones entabladas y los resultados obtenidos.

En el caso puntual de telecomunicaciones, las empresas se vieron afectadas (con diversa intensidad) por las políticas a). macroeconómicas; b). de precios y subsidios y c). regulatorias, que dieron lugar a distintas reacciones de acción política.

a). En cuanto a las políticas macroeconómicas, se debe partir remarcando que dado que ellas imponen costos más generalizados y difusos para los actores económicos, suelen generar una acción de menor intensidad y más institucional de parte de los actores económicos. En este caso, las empresas fueron afectadas por la devaluación/pesificación asimétrica (combinada con la pesificación/congelamiento de tarifas -aunque sólo en telefonía fija), a lo que respondieron específicamente solicitando algún tipo de seguro de cambio (para deudas y para importación de equipamiento) y promoviendo demandas ante el CIADI por incumplimiento de contratos. Como contamos, estas demandas fueron levantadas por medio de un proceso de negociaciones particulares y opacas con el PEN (con el entonces Secretario de Comunicaciones Guillermo Moreno) por el cual habrían sido “canjeadas” por compensaciones en otras áreas. Así, los pedidos de seguro de cambio

³ Según datos recientes de la CNC, durante el primer año de funcionamiento se concretaron 339.362 traspasos, lo que representa menos del 0,6 % de las líneas en servicio y del 1 % de las líneas efectivamente en uso. Un monto muy inferior a las estimaciones iniciales y a las comparaciones regionales, donde los traspasos suelen ubicarse en cerca del 3 % durante el primer año.

quedaron de lado rápidamente (las empresas entablaron un proceso de renegociación de sus deudas privadas muy efectivo sobre la base de una pronta recuperación de su rentabilidad) y las demandas ante el CIADI se retiraron para 2005/2006. Como veremos, también se vieron afectadas en general por el proceso inflacionario, del que por cierto lograron salir muy bien paradas.

b). Respecto a las políticas de precios y subsidios, las compañías se vieron afectadas particularmente por la política de tarifas congeladas de los Gobiernos Kirchneristas pero en forma exclusiva al sector del negocio que se encuentra regulado, la telefonía fija, que era al inicio del período el más sensible políticamente para las clases media urbanas -lo que marca una motivación política electoral del Gobierno-, pero a la vez ya el menos dinámico frente a la telefonía móvil y la provisión de acceso a Internet (que al no ser servicios públicos no están sujetos a regulación tarifaria específica). Como retomamos abajo, es el control sostenido sobre estos sectores lo que les permitió obtener fuertes ganancias de la mano de un consumo en expansión, sumado a una política de actualizaciones tarifarias que al menos en los últimos 5 años (de mayor inflación) incluyó aumentos bi o trianuales que rondaron el 20 % anual. Las tarifas fijas siguen congeladas y el sector no recibe subsidios.

c). La parte central de la relación entre estas empresas y el Gobierno estuvo por el lado de las políticas regulatorias. Dado el marco normativo vigente (Cabello, 2010), las decisiones sobre el sector se toman vía simples resoluciones de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) y/o de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), o en su defecto directamente vía decretos del PEN, lo que otorga un alto grado de discrecionalidad gubernamental. Recordemos que la SECOM, que tiene las atribuciones institucionales para la fijación de las políticas sectoriales, es una unidad plenamente dependiente del Ministerio de Planificación. Y que la CNC se encuentra intervenido ininterrumpidamente por el PEN desde el año 2002, bajo el argumento de "concluir la reorganización iniciada". Pero además, que no está prevista institucionalmente la participación regular de otros actores institucionales, económicos o sociales. El recurso a las consultas o documentos públicos está limitado a la voluntad del Gobierno y sus resultados no son vinculantes-, ni tampoco existen mecanismos de difusión o información pública. Aquí retomamos el argumento arriba desarrollado, que por medio de un proceso de negociaciones particulares y de baja visibilidad entre altos funcionarios del Gobierno (principalmente el Ministro De Vido y el entonces Secretario de Comunicaciones Guillermo Moreno) y las empresas como parte de la renegociación de los contratos post crisis, se consolidó entre los años 2003 y 2005 una especie de "acuerdo de caballeros" de intercambio de intereses: básicamente, el interés político del gobierno de mantener las tarifas congeladas en el sector más sensible políticamente del negocio y el de las compañías de mantener congelada la estructura del sector, sin el ingreso de nuevos jugadores. Lo que se llevó a cabo (institucionalmente) por medio de una aplicación errática y/o la demora injustificada en la reglamentación de la normativa vigente (básicamente el Decreto 764/00 de liberalización de telecomunicaciones de la Alianza) y otra serie de políticas regulatorias sectoriales "pro-competencia". En un breve listado : a). el congelamiento "de hecho" del otorgamiento de licencias a nuevos entrantes; b). la no reglamentación de la desagregación del bucle local -que aporta a cualquier entrante la posibilidad de acceder a la "última milla o del abonado" ya instaladas de las incumbentes-; c). la no regulación de políticas de interconexión (las incumbentes aplican actualización vía CER a entrantes que enfrentan tarifas congeladas); d). el no otorgamiento de numeración a Cablevisión para prestación de telefonía; e). la demora injustificada y laxa implementación de la portabilidad numérica; f) la no licitación de nuevo espectro radioeléctrico que permita el ingreso de competidores en telefonía móvil; g). la no autorización de ingreso de operadores móviles virtuales -MVNO); y h). la escasa actuación del regulador sobre calidad del servicio -fijación de parámetros, medición de indicadores, aplicación de multas, etc.-).

Este congelamiento de la estructura del sector permitió a las incumbentes consolidar su dominio sobre el negocio básico pero también sobre la parte más dinámica y rentable del sector (móviles e Internet). Esto, sumado a las ganancias que obtuvieron en base a la libre fijación de tarifas en éstos

sectores cada más difundidos, ubicaron a las compañías de telecomunicaciones como uno de los principales ganadores del período, con altas tasas de rentabilidad que les permitieron reestructurar sus deudas luego de la devaluación de 2001, y realizar fuertes pagos de dividendos y remisión de utilidades entre 2005 y 2011.

Y a cambio, las empresas garantizan un relevante nivel de actividad y empleo, pago de impuestos, e inversiones concretadas y anunciadas públicamente, a lo que se suma un fuerte disciplinamiento por el que nunca se expresan públicamente contra las políticas del gobierno (al contrario -pero no comprobable- tienen tradición de "aportar" a favor).

Recién en 2012 se notó una alteración de la relación arriba esquematizada, con una intervención más directa del Estado/Gobierno sobre los intereses del sector y las empresas: a). la aplicación de multas masivas por fallas de servicios móviles -con grandes anuncios públicos del gobierno, pero poca implicancia final-; b). el anuncio del ingreso de las estatal ArSat en telefonía móvil -que por cierto no ha tenido mayores novedades a casi un año y que igualmente implicaría muchos meses de demora en caso que se pretenda desarrollar una red propia; y c. la limitación y el condicionamientos a la remisión de utilidades y a la importación de equipamiento (que son generales para la economía, pero novedosas para un sector con altos niveles de pago de dividendos y compras a empresas "afiliadas"). No obstante, este cambio ha pasado hasta el momento más en un plano retórico que efectivo, porque sigue sin propiciarse el ingreso de nuevos competidores al mercado, que sigue a merced de las incumbentes.

Bibliografía

- Abeles, M. (2001): “La privatización de Entel: Regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica”, en Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M., *El Oligopolio Telefónico Argentino frente a la liberalización del mercado*; UNQui Ediciones – FLACSO, Buenos Aires.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001): *El Oligopolio Telefónico Argentino frente a la liberalización del mercado*; UNQui Ediciones – FLACSO, Buenos Aires.
- Aguiar, H. (2007): *El futuro no espera. Políticas para desarrollar la sociedad del conocimiento*, La Crujía, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2003): *Las privatizaciones en la Argentina*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003): *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*, Siglo XXI – IDEP – FLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, E. y Azpiazu, D. (2002): *El proceso de privatización en Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes / IDEP/ Página 12, Buenos Aires.
- Beker, V., Cenzón, E., Galperín, C. y Rozenwurcel, G. (2001): *La Telefonía en la Argentina: De la Privatización a la Desregulación*, Macchi Editores, Buenos Aires,
- Bonvecchi, A. (2011): “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en *La Política en los Años de los Kirchner*, Malamud y De Luca eds., Eudeba.
- Brinkmann, M. E. (1999): “Las relaciones laborales en el sector telefónico”, en Fernández, A. y Bisio, R. (eds) *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*, CEIL, PIETTE-CONICET.
- Cabello, S. (2010): "Gestión del Espectro. Demanda y el Debate sobre sus usos Alternativos", presentación realizada en *ACORN-REDECOM Conference*, Brasilia, 13 de Mayo. [Recuperado el 7 de diciembre de 2012 en: http://www.dirsi.net/sites/default/files/seminar-dirsi-cabello-10_2.pdf]
- Carrier y Asoc (2011): *Informes varios Mercado de Telecomunicaciones Argentina*.
- Digiworld (2007): *América Latina 2007*; Ariel, Enter y Fundación Telefónica, España.

- FIEL (1999): “Privatización, regulación y competencia en telecomunicaciones”, en FIEL, *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires.
- Fontanals, G. (2008): “La persistente protección de un nicho: Telefónica y Telecom en el mercado argentino de telecomunicaciones”, Programa de Historia Política, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Fontanals, G. (2012): “Mercado y política. La consolidación de un dominio compartido: Telefónica y Telecom en el mercado argentino de telecomunicaciones (1989-2011)”, en *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*, Vol. 14 No. 1, Universidade Federal de Sergipe (UFS), Brasil.
- Forcinito, K. (2005): “Estructura y dinámica del mercado de telecomunicaciones en la Argentina. Aportes a la discusión pública sobre su regulación”, *Documentos Plan Fenix*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. (1993): *Las privatizaciones en la Argentina*, Instituto Torcuato Di Tella.
- Gerchunoff, P., Coloma, G. y Shiappaccase, M. (1993): “La privatización de las Telecomunicaciones en Argentina”, en Gerchunoff, P. *Las privatizaciones en la Argentina*, Instituto Torcuato Di Tella
- Gerchunoff, P., Greco, E. y Bondorevsky, D. (2003): “Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002,” CEPAL ILPES, Serie Gestión Pública, Documento N° 34, Santiago de Chile.
- Krakoviak, F. (2005): “El mercado de telecomunicaciones argentino en la posconvertibilidad: la reafirmación del oligopolio frente a la pasividad estatal”, en *Memorias Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación*, Villa María, Argentina.
- López, A. y Felder, R. (1998): *Regulación de las telecomunicaciones en argentina: Algunos criterios conceptuales para su abordaje*, INAP, Buenos Aires.
- Mairal, H. (1994): “The Argentina Telephone Privatization”, en Wellenius, B. y Stern, P. (eds.), *Implementing reforms in the telecommunications sector: lessons from experience*, World Bank, Washington DC.
- Murillo, M. V. (2009): *Political competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge University Press.
- Novaro, M. (2010): *Historia de la Argentina 1955-2010*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Parsons, W. (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Petrazzini, B. (1996): “Telephone privatization in hurry: Argentina”, en Ramamurti, R., *Privatizing Monopolies. Lessons from the telecommunications and transport sectors in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Pierbattisti, D. (2008): *La privatización de los cuerpos: la construcción de la proactividad neoliberal en el ámbito de las telecomunicaciones 1991-2001*, Prometeo, Buenos Aires.
- Robinson, J. (1973): *Economía de la competencia imperfecta*, Ediciones Martínez Roca.
- Schneider, B. R. (2004): “Organizing interest and coalitions in the politics of market reform in Latin America”, en *World Politics* N° 56.
- Schneider, B. R. (2009): “A Comparative Political Economy of Diversified Business Groups, Or How States Organize Big Business”, en *Review of International Political Economy*.
- Schorr, M. (2001): “La centralización del capital: consolidación del oligopolio telefónico y grupos multimedia”, en Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M., *El Oligopolio Telefónico Argentino frente a la liberalización del mercado*; UNQui Ediciones – FLACSO, Buenos Aires.
- Spiller, P. (1998): *Propuestas de Reforma de Instituciones Regulatorias*. Ponencia al Seminario “Los servicios públicos en la post-privatización. Nuevas relaciones entre Estado, Empresas y Consumidores”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Bs. As., 1 y 2 de Diciembre.

- Thomas, J. y Grindle, M. (1991): *Public choices y policy change. The political Economy of Reform in Developing Countries*; John Hopkins Univ., Baltimore.
- Torre, J. C. (1991): *En torno a los condicionantes políticos e institucionales de los programa de reforma económica*, mimeo, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Vispo, A. (1999): *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Norma-FLACSO, Buenos Aires.