

## Mercado y política. La consolidación de un dominio compartido: Telefónica y Telecom en el mercado argentino de telecomunicaciones (1989-2011).

Gustavo Fontanals\*

**Resumen:** Se indaga la evolución del mercado argentino de telecomunicaciones desde la privatización de ENTEL hasta la actualidad, focalizando en las estrategias de las compañías emergentes (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) para consolidar su posición dominante, bloqueando el ingreso de nuevos competidores y expandiéndose con fuerza a los nuevos sectores de negocios. Se postula que el esquema emergente del proceso privatizador ubicó a las compañías en una posición estructural privilegiada, que a su vez supieron consolidar y reforzar posteriormente en cada una de las coyunturas de cambio, influyendo efectivamente sobre los procesos decisivos de las políticas públicas sectoriales. De este modo, más allá de la liberalización del sector y su modificación con la expansión de nuevos servicios en régimen de competencia (telefonía móvil, provisión de acceso a Internet), de los vaivenes económicos y del cambio de los elencos gobernantes y de sus orientaciones políticas, ambas compañías han logrado mantener un sólido dominio compartido sobre un sector de negocios de vital importancia y altamente rentable.

**Palabras Clave:** Telecomunicaciones, Telefónica de Argentina, Telecom Argentina, Empresas y Gobiernos

**Resumo:** Este artigo investiga a evolução do mercado argentino de telecomunicações desde a privatização de ENTEL até a atualidade, com foco nas estratégias das companhias emergentes (Telefónica de Argentina e Telecom Argentina) para consolidar a sua posição dominante, através do bloqueio da entrada de novos concorrentes e da expansão para novos sectores de negócios. Nossa hipótese é que o esquema emergente do processo de privatização deixou às companhias numa posição estrutural privilegiada, que a sua vez elas souberam consolidar e reforçar posteriormente em cada momento crítico de mudança, influenciando efetivamente sobre os processos decisórios das políticas públicas setoriais. Assim, além da liberalização do sector e sua modificação com a expansão de novos serviços em regime de concorrência (telefonía móvel, provisão de acesso a Internet), das flutuações econômicas e da mudança dos elencos governantes e suas orientações políticas, ambas companhias conseguiram manter um sólido domínio compartilhado sobre um sector de negócios de vital importância e altamente lucrativo.

**Palavras-chave:** Telecomunicações, Telefónica de Argentina, Telecom Argentina, Empresas e Governos

**Abstract:** This paper explores the evolution of Argentina's telecommunications market since ENTEL's privatization until the present, focusing on the strategies of the incumbent companies (Telefónica de Argentina and Telecom Argentina) to consolidate their dominant position, by blocking the entrance of new competitors and expanding their presence into new business sectors. We hypothesize that the emerging scheme of privatization process has left the companies in a privileged structural position, which in turn they were able to consolidate at every critical juncture, effectively influencing on decision-making processes. In this way, beyond the sector's liberalization and modification through the appearance of new

---

\* Universidad de Buenos Aires, Investigador del Programa de Historia Política y del Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea (AHO), Instituto de Investigaciones Gino Germani.

services on a competitive basis (mobile telephony, Internet access provision), economic fluctuations and changes in governments' political orientations, these companies have managed to maintain a shared dominance under this critical and highly profitable business.

**Keywords:** Telecommunications, Telefónica de Argentina, Telecom Argentina, Business and Government relations

## I. Introducción

Este trabajo apunta a indagar la dinámica política que configuró la evolución del mercado argentino de telecomunicaciones desde la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) hasta la actualidad. Para ello, se explora la interacción en el tiempo entre los intereses y estrategias de las compañías emergentes (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) y los actores políticos encargados de la toma de decisiones de las políticas públicas relativas al sector.

Se parte de considerar exhaustivamente el esquema emergente de la privatización, bajo el supuesto de que es allí, en un proceso de negociaciones reservadas y discrecionales en el que los oferentes quedaron muy fortalecidos, que se configuró una posición estructural de dominio para las compañías, muy difícil de revertir posteriormente. Así, se dio origen a un monopolio compartido sobre todos los servicios de telefonía básica, con derechos exclusivos por un período muy prolongado, y un régimen tarifario que daba lugar a altas ganancias garantizadas. Asimismo, se autorizó a esas compañías a participar de otros servicios (existentes y por venir) en régimen de competencia, lo que les permitiría hacer uso de esa posición privilegiada para expandir su dominio hacia el “sector ampliado de las telecomunicaciones”.

En este sentido, las compañías lograron posteriormente conservar y expandir su control sobre el sector en cada de las denominadas *coyunturas críticas*, circunstancias en las que esa evolución podría haberse modificado. Para ello, desarrollaron en general una acción concertada, coordinando sus estrategias frente al resto de los actores intervinientes. A lo largo de la convertibilidad, se destacaron los procesos de licitación de los sustitutos próximos y directos de la telefonía fija (telefonía celular y sistema de comunicaciones personales -PCS-), y el modo en que se produjo la liberalización del sector. Tras la crisis de 2001, las telecomunicaciones quedaron sujetas al tratamiento general que el Congreso dispuso para todas las privatizaciones (Ley de Emergencia Pública), que preveía la pesificación y el congelamiento de las tarifas, y el inicio de un proceso de renegociaciones contractuales, que se estipulaba debía ser “integral e histórico”. Sin embargo, terminó derivando nuevamente en un proceso de negociaciones reservadas, en el que los objetivos antiinflacionarios y políticos del gobierno se cruzaron con los de preservación de negocios de las compañías. A partir de allí, la estructura del sector quedó prácticamente “congelada”, limitándose el ingreso de potenciales competidores, en pleno provecho de las empresas dominantes.

Desde el punto de vista teórico, este trabajo se enmarca en la línea de estudios sobre las relaciones empresas y gobiernos (*business and government relations*), y más específicamente sobre las modalidades de acción política de los actores económicos (Lindblom, 1980; Torre, 1991; Acuña, 1994; Schneider, 2004 y 2009; Parsons, 2007; Murillo, 2009; Bonvecchi, 2011). La intención es dar cuenta de cómo los actores empresarios influyen en los procesos de decisión de políticas públicas, pero a la vez cómo las políticas públicas implementadas determinan la configuración de los sectores de negocios. Para ello, se toma en consideración un tipo particular de actor empresario, los proveedores privados de servicios públicos. Como destaca Murillo (2009), éstos suelen tomar a la acción política como un recurso y una estrategia crucial para la consecución de sus intereses económicos. La importancia que las decisiones de políticas públicas tienen para el desarrollo de sus negocios los lleva a procurar influir en forma directa sobre los procesos decisorios. Lo que se complementa con las características propias de esos actores, dotados de importantes recursos para la acción política: se trata de actores concentrados, por lo que están en mejores condiciones de concertar sus intereses y estrategias, y que manejan sectores económicos cruciales por su importancia estructural (insumos de uso difundido) y económica (nivel de actividad, de empleo, de pago de impuestos, de inversiones y promesas de inversión, etc.). Esto les otorga una capacidad privilegiada de acceso a los procesos decisorios.

A los fines analíticos, no obstante, seguimos la advertencia que Torre (1998) retoma de Thomas y Grindle (1991), que sugiere poner el foco de atención en las elites gubernamentales, en tanto *locus* y actores privilegiados de la toma de decisiones, dado que a fin de cuentas tienen las responsabilidades constitucionales y administrativas para la implementación de las políticas. Desde allí, entonces, atendemos a sus relaciones con los actores económicos intervinientes en cada *coyuntura*.

Finalmente, debemos tener en cuenta que el trabajo pretende indagar un proceso político de largo plazo, y a la vez abocarse al estudio de los procesos concretos de toma de decisiones (dado que es allí cuando se terminan definiendo los resultados de las políticas). Para ello, se utiliza la técnica de *rastreo sistemático de procesos decisorios* (Hall, 2003), procedimiento que procura dar cuenta de dos características básicas de los procesos políticos: su desarrollo a lo largo del tiempo y su impulso en base a agencia. A su vez, el enfoque de *narrativas analíticas* (Levy, 1997; Bates y otros, 1998) hace posible considerar tanto los procesos de largo plazo en su conjunto como las *coyunturas críticas* identificadas en su interior (Capoccia y Kelemen, 2006), por medio de una descripción consistente que

pone énfasis no sólo en el marco institucional, sino también en la interacción de los objetivos, los recursos y las estrategias de los actores intervinientes<sup>1</sup>.

## II. El esquema de partida: la conformación de un monopolio amplio y prolongado sobre las telecomunicaciones argentinas

### *Las privatizaciones y la regulación pública desde una perspectiva política*

Las denominadas reformas estructurales, con las privatizaciones como punta de lanza, fueron anunciadas por Carlos Menem a los pocos días de asumir el gobierno, en medio de una emergencia profunda, que comprendía una fuerte crisis económica y de capacidades estatales. Eso asestaba un golpe formidable sobre la autoridad política, pues se hacía evidente la falta de capacidades de gobierno (Palermo, 1999).

La adopción del programa reformista resultó uno de los componentes básicos de la estrategia política de Menem, centrado en la necesidad de generar recursos de gobierno para revertir esa descomposición. Así, a partir de la vinculación del mandato electoral recibido con un espacio político de acción ampliado ante la crisis, logró imponer sobre el resto de los actores sociales y políticos una *fuga colectiva hacia adelante*, que combinaba las políticas de ajuste y estabilización reclamadas con la implementación de las reformas (Palermo y Torre, 1992). Y ello, muy importante para el proceso aquí considerado, a través de una fuerte *economía de capacidades institucionales*: el gobierno logró concentrar el diseño de las políticas, verticalizar la ejecución, reducir el número de actores involucrados y simplificar al máximo los instrumentos y procedimientos utilizados (Palermo y Novaro, 1996)<sup>2</sup>. De esta forma, el extremo deterioro de las capacidades institucionales y de gestión estatales fue convertido en una “virtud” por el nuevo gobierno (Palermo, 1999): la

---

<sup>1</sup> Una falencia notoria de esta perspectiva analítica, focalizada en las relaciones entre los actores empresarios y los gobiernos, es que tiende a deprecia la influencia de otros actores relevantes sobre el proceso, como pueden ser los organismos multilaterales de crédito, los consultores técnicos o financieros internacionales, los gobiernos de los países de los propietarios de las compañías, los sindicatos u otros poderes estatales como el Congreso, la Justicia u organismos descentralizados. No obstante, la narrativa desarrollada procura resaltar aquellas instancias en las que las posturas de esos actores tuvieron una influencia decisiva sobre el proceso político considerado, principalmente en aquellos casos en los que se complementaron con las estrategias de los actores aquí estudiados.

<sup>2</sup> Esto comprendió el casi inmediato desarrollo de poderes discrecionales por parte del Poder Ejecutivo, colocándose por sobre el Legislativo y el Judicial, mediante la aprobación de las leyes “ómnibus” de Reforma del Estado y de Emergencia Económica y la *politización* de la Justicia a través de la ampliación de la Corte Suprema. La Ley de Reforma del Estado autorizaba la privatización de una importante cantidad de empresas públicas (listadas en su anexo) por medio de decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), lo que posibilitó iniciar el proceso a gran velocidad desde el principio (Llanos y Margheritis, 1999). Asimismo, la supresión o reemplazo de órganos de control garantizó el avance sin inconvenientes y la politización de la Justicia reducir la capacidad de influencia de otros actores de veto institucionales y no institucionales (Gerchunoff y Torre, 1996).

concentración de las capacidades decisorias en su cima y la simplificación de los requerimientos institucionales (simples decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo Nacional -PEN-) hicieron posible una elevada discrecionalidad en la definición de las políticas a implementar y en los términos de negociación con los otros actores intervinientes.

Ese rápido proceso fue crucial. Sin embargo, se presentaba la necesidad de sostenerlo en el tiempo. Apareció entonces la *estrategia coalicional* del presidente, destinada a lograr apoyo socioeconómico concreto para esos recursos de gobierno en formación (Palermo y Novaro, 1996). Así, emprendió la búsqueda de sustento efectivo por parte del "*mundo de los negocios*", que todavía no se prestaba a brindar más que un apoyo difuso a las políticas lanzadas, dada su "sorpresa reorientación" (Acuña, 1996).

Es aquí donde el proceso de reformas en general y las privatizaciones en particular ocuparon un lugar central como parte de una estrategia política. En pleno contexto de crisis, el anuncio de un vasto programa privatizador fue una de las principales respuestas ofrecidas por el gobierno para ganar credibilidad en el *mundo de los negocios* y recomponer relaciones con los acreedores externos (Palermo y Torre, 1992; Palermo y Novaro, 1996). Así, la política privatizadora operó primeramente como una herramienta macroeconómica y fiscal, destinada a estabilizar la economía, privilegiándose la cancelación masiva de deuda pública externa con el propósito de superar el estrangulamiento financiero del sector público (Gerchunoff y Canovas, 1995; Kosacoff y Heymann, 2000). Pero fundamentalmente se convirtió en la *herramienta de una estrategia política*, destinada a lograr la incorporación efectiva de esos sectores como *beneficiarios* del programa privatizador, ofreciendo tanto la capitalización nominal de acreencias externas como seguros *nichos rentísticos* de negocios (Palermo, 1995; Schamis, 1999; Etchemendy, 2001; Basualdo y Azpiazu, 2002).

De este modo, las privatizaciones aparecen desde el comienzo dominadas por una racionalidad política de corto plazo, que se impuso por sobre cualquier racionalidad macroeconómica (social o sectorial) de largo plazo (Palermo, 1999). Lo que contó con importantes repercusiones sobre los resultados obtenidos. La premura y abarcatividad con la que se implementó el proceso, en un contexto de crisis y con un gobierno débil dispuesto a emitir *señales* favorables, implicó por un lado el incremento del poder relativo y la capacidad de demanda de los grupos económicos interesados (Gerchunoff, 1993; Palermo, 1995). En un proceso de negociación abierta de los términos de transferencia, del que se tiene muy poca información pública, se terminaron definiendo aspectos cruciales de la estructura de los sectores de negocios emergentes, en general muy favorables a las nuevas operadoras (Schvarzer, 1993; Margheritis, 1999). Asimismo, se terminó otorgando un "*tratamiento residual*" (Oszlak y Felder, 1998; Spiller, 1998; Vispo, 1999) sino "*funcional*" (Abeles, Forcinito y Schorr,



1998; Azpiazu y Basualdo, 2002) a la regulación pública, con definiciones precarias e imprecisas de los marcos regulatorios y de las capacidades de los entes. Esto implicó, en la generalidad de los casos pero en forma marcada en los que abrieron el camino, la conformación de posiciones privilegiadas para las compañías emergentes, que las dejó muy bien paradas de cara a la evolución posterior.

#### *La privatización de ENTel como mascarón de proa*

La transferencia de la empresa de telecomunicaciones es considerada como el “buque insignia” o “mascaron de proa” que abrió paso a las privatizaciones posteriores (Palermo, 1995; Margheritis, 1999; Abeles, 2001). La misma permitiría dotar de legitimidad política al proceso en su conjunto, por medio de la presentación de un temprano ejemplo exitoso de transferencia, que a su vez registrara una rápida mejora del servicio (el mensaje era no sólo “se puede hacer”, sino que “privatizar sirve”). Como sostenían varios *manuales del buen privatizador* en boga, el ejemplo de BT en Inglaterra había enseñado que iniciar un programa de privatizaciones de más vasto alcance con las compañías de telecomunicaciones nacionales tenía un carácter estratégico (Banco Mundial, 1989). Es que se trataba de un negocio con un horizonte promisorio, que tenía buenas posibilidades de atraer inversiones locales o externas (con el consecuente ingreso de capitales), que afectaba principalmente a sectores medios, y que en general conllevaba una rápida modernización y mejora del servicio (Duch, 1994; Wellenius y Stern, 1994; Khambato, 1998).

El caso argentino se convirtió tempranamente en *modelo* (Ramamurti, 1996; Molano, 1997), con el anuncio casi inmediato a la asunción de Menem de la intención de venta de ENTel, como punta de lanza de un proceso de reformas de largo alcance destinado a “modernizar la estructura económica argentina”.

La transferencia se puso a cargo de una interventora especialmente designada por el Presidente, María Julia Alsogaray, con reconocidas credenciales liberales y privatistas. Fue ella, junto con un grupo cerrado de asesores personales, quien tuvo a su cargo la mayor parte de las negociaciones con los potenciales interesados, en las que se definió de modo “interactivo” los rasgos de la transferencia y la estructura posterior del sector (Verbitsky, 1991; Schvarzer, 1993; Petrazzini, 1996; Margheritis, 1999)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Hacia el final del proceso, en un contexto de crisis que se prolongaba, ante el descontento social creciente por los aumentos tarifarios anunciados y los reclamos políticos a un Presidente que todavía no había logrado un control pleno sobre sus “fuerzas propias” (los legisladores y los sindicatos peronistas), la interventora fue desplazada de la toma de decisiones, y las negociaciones se centraron en los propios Ministros de Obras y Servicios Públicos y de Economía, Roberto Dromi y Erman González. Eso no implicó sin embargo una revisión de las decisiones ya tomadas: el foco

La estrategia del gobierno se suscribió a la *regla de oro* de concretar la operación de venta lo antes posible, procurando a la vez valorizar al máximo el negocio a transferir. Esto le permitiría enviar una clara *señal* sobre sus renovadas intenciones pro-mercado al *mundo de los negocios*, a la vez que conseguir un alivio relativo en la situación fiscal (vía el ingreso de efectivo en divisas) y un acercamiento con los acreedores externos (a través de la capitalización de títulos de deuda). La regla suponía concretar la operación en corto plazo, lo que fue asumido como una *autoimposición* por el elenco gobernante, y terminó incrementando aún más el poder de negociación de los grupos interesados (Palermo, 1995; Hill y Abdala, 1996; Margheritis, 1999).

Se dio así origen a una dinámica de interacción directa entre el gobierno y los potenciales interesados (tanto grupos económicos locales y extranjeros como bancos acreedores), en la que por medio de negociaciones reservadas se procedió a *consensuar* los términos de transferencia. A lo largo de ese proceso, se terminó tomando una serie de *decisiones cruciales* sobre los términos de venta y la estructuración posterior del sector, mucho más orientadas a “sacarle brillo a las joyas” (entrevista Rodolfo Barra, AHO) para atraer y retener a los inversores interesados que a consideraciones sociales o sectoriales. Miradas retrospectivamente, cada una de esas decisiones resultaron en la conformación de una posición estructural de dominio para las compañías emergentes, sobre la cual éstas se montaron hábilmente para condicionar la evolución posterior.

Consideramos brevemente a continuación las principales decisiones cruciales que permitieron la configuración de un esquema de partida tan privilegiado para las incumbentes.

*Las decisiones cruciales durante la privatización: la formación un monopolio amplio y prolongado con ganancias extraordinarias*

- *Dos empresas separadas sin competencia*: la división regional de ENTel para su privatización. Se analizaron inicialmente divisiones más grandes en base a la experiencia internacional (principalmente la decisión en Estados Unidos en 1982 de dividir la AT&T, dando lugar a la emergencia de las denominadas *Baby Bells*); se llegó a tres zonas en una primera versión del pliego; finalmente quedó en dos áreas. En esto pesaron las

---

estuvo puesto en las tarifas fijadas a partir de la privatización, y más allá del anuncio de que se reducirían los aumentos acordados, el modo en que se definió su actualización por inflación implicó mantenerlos. Lo que sí se resolvió en esa etapa final fue el cambio de uno de los adjudicatarios, con la salida de la estadounidense Bell South por el consorcio liderado por Telecom Italia y France Telecom. Al respecto, se ha sostenido que la compañía italiana contaba con muy buen acceso al ministro Dromi y que el gobierno italiano intercedió en forma directa sobre el presidente argentino (Clarín, 30/10/199).



recomendaciones de las consultoras externas (Marino, 1991), bajo el argumento de que de este modo se compensaba la intención de multiplicar el número de participantes en la licitación con la de generar compañías lo suficientemente grandes como para atraer a los inversores, y promover una suerte de “*competencia por comparación*” entre los dos operadores con reservas de mercados regionales (es decir, sin competencia). Por otro lado, se suponía que esas dos compañías de gran tamaño iban a competir efectivamente entre sí una vez finalizado el plazo de exclusividad (Mairal, 1994; Wellenius, 1994).

- *Un control amplio sobre el sector:* los servicios de telecomunicaciones que se incluyeron en las empresas a transferir. Se otorgaron derechos exclusivos (regionales) sobre la totalidad de la *telefonía básica*, la cual fue definida en forma amplia, integrando los servicios de comunicaciones locales, urbanas e internacionales a través de enlaces fijos. Esto contradecía las recomendaciones internacionales, que aconsejaban separar los mercados con mayor posibilidad de introducción de competencia, como llamadas internacionales e incluso interurbanas (Wellenius y Stern, 1994). A esto se incorporaron los servicios de telex y transmisión de datos a nivel internacional, también en exclusividad temporal. Finalmente, se brindó a las licenciatarias la posibilidad de participar, en régimen de competencia, en otros servicios existentes (como telefonía celular en el AMBA, telex y transmisión de datos a nivel nacional y radio móvil marítimo) así como en nuevos servicios que aparecieran no incluidos en la definición de telefonía básica<sup>4</sup>.

- *Un monopolio prolongado:* la duración de los derechos exclusivos sobre telefonía básica. A cada empresa se le otorgó *reservas de mercado* en sus respectivas áreas por un plazo mínimo de 7 años, con posibilidad de extenderlas por 3 años más en caso de cumplir con las metas de expansión y calidad (las que a su vez, fueron establecidas muy débilmente). A pesar de la retórica desmonopolizadora con la que se anunció el proceso, se consideró desde el principio un plazo de reserva de 5 años, que se extendió prontamente ante una demanda que los interesados repetirían de ahí en adelante: como una contrapartida a los requerimientos de expansión y ante el muy incierto contexto macroeconómico del país (Urtizbondo, 1999). Poco se dijo entonces de su consecuencia: reservas tan prolongadas les garantizaban a las compañías ventajas de precedencia insoslayables ante la liberalización posterior, que serían muy difíciles de revertir aún con medidas activas de asistencia al ingreso de nuevos competidores. A su vez, esto se reforzaba con la posibilidad de que las empresas con servicios en reserva pudieran

---

<sup>4</sup> Esto, como veremos, fue muy importante posteriormente pues se vio reflejado en el ingreso de las adjudicatarias a los mercados de PCS y de provisión de acceso a Internet, claros exponentes de esos *nuevos servicios* por venir.

participar en los otros servicios en régimen de competencia (lo que también contradecía las recomendaciones internacionales).

- *Una compra barata*: el precio base fijado para cada empresa, la modalidad de capitalización de acreencias, y la adopción por parte del Estado de los pasivos existentes. La literatura, en un espectro que cubre de los más críticos (Azpiazu y Basualdo, 2002) a los más expectantes (FIEL, 1999), coincide en que el precio final pagado fue muy bajo: US\$ 214 millones en efectivo y US\$ 5028 millones de títulos de deuda a valor nominal (con cotización de mercado de entre el 14 y el 19 %). Asimismo, la empresa se transfería sin pasivos, los que incluso se habían incrementado considerablemente durante la transferencia, tanto por la “racionalización” encarada como por la instalación de líneas no habilitadas que recibieron las nuevas prestatarias (Gerchunoff y otros, 1993; Herrera, 1998). Esta significativa subvaluación de los activos transferidos implicó una inversión de ingreso muy baja para las nuevas propietarias, que pudieron recuperar muy rápidamente, lo que les permitió disponer prontamente de las ganancias obtenidas.

- *Ganancias garantizadas I. Tasa de retorno*: la incorporación de una tasa de retorno del 16 % garantizada para las compañías, lo que incluía la posibilidad de obtener un subsidio estatal en caso de que no se alcanzase. Al respecto, es muy interesante remarcar la renuncia expresa por parte de las operadoras a esa garantía entre la adjudicación y la firma de los contratos de transferencia. Cabe preguntarse qué las llevó a renunciar, y la respuesta quizá provenga de que pudiera implicar a su vez una “revisión” en caso de que esa rentabilidad se superase (Abeles, 2001).

- *Ganancias garantizadas II. Tarifas*: el mecanismo de regulación tarifaria adoptado y la fijación de la *tarifa de partida*. Se estableció que las tarifas se regularían mediante un mecanismo de *price cap* o precio tope, que implicaba una disminución gradual de las tarifas en base a un coeficiente de eficiencia que tuviera en cuenta las ganancias futuras de productividad. Esto hacía central la definición de las *tarifas de partida*, sobre las cuales se harían las adecuaciones posteriores, sea por variación de costos o por el coeficiente de eficiencia. Buena parte de la literatura coincide en que las mismas fueron fijadas demasiado elevadas (Gerchunoff y otros, 1993; Schvarzer, 1993; Palermo, 1995; Margheritis, 1999; Abeles, Forcinito y Schorr, 1998; Azpiazu, 2003), de modo que por un lado quedaron neutralizados los efectos potenciales del coeficiente de eficiencia, a la vez que se garantizó la obtención de ganancias extraordinarias para las operadoras a lo largo de todo el período que rigió ese mecanismo (al menos, hasta la segunda etapa de la liberalización en noviembre del 2000). Como remarca Abeles (2001), previo a la transferencia la interventora aplicó un incremento de tarifas medido en dólares cercano al 700 % (mientras que la

inflación mayorista fue de 450% y la variación del tipo de cambio fue del 235 %): el precio del pulso expresado en dólares pasó de 0,47 centavos a 3,81 centavos<sup>5</sup>.

- *Ganancias garantizadas III. Indexación:* los mecanismos de ajuste de tarifas. Inicialmente se definió un ajuste mensual en relación a la variación del IPC, pero producto de la fuerte variación del tipo de cambio registrada a fines del '89 y comienzos del '90, para la firma de los contratos las adjudicatarias solicitaron un mecanismo mixto que contemplara una ponderación las variaciones del IPC y del tipo de cambio que finalmente se implementó.

- *Ganancias garantizadas IV. Apropiación de la eficiencia futura:* La definición del coeficiente de eficiencia previsto en el *price cap*. Se definió, sin mediar ninguna metodología de cálculo concreta (Abeles, Forcinito y Schorr, 1998), un coeficiente fijo del 2 % que sería aplicable recién después del tercer año de concesión, y que aumentaba al 4 % para el cuarto año, cuando era previsible una mejora sustancial de la productividad (tanto por la “racionalización” de la empresa como por las modernizaciones tecnológicas).

- *Racionalización de la empresa previa a la transferencia I:* los proveedores. Existía un acuerdo previo con Italia por el Digi II (instalación de una red de fibra óptica en el Área Metropolitana de Buenos Aires -AMBA-) que los oferentes querían dejar de lado y finalmente se cumplió en forma muy restringida. Pero principalmente se dio lugar a la renegociación de los contratos de provisión preestablecidos y se estableció la libertad de compra, (dejando de lado toda regulación del estilo “compre nacional”). De este modo, las compañías emergentes renegociaron por un lado contratos vigentes con bajas de hasta el 50 %, a la vez que iniciaron nuevos convenios con proveedores externos, en muchos casos compañías vinculadas o que ya tenían acuerdos con las casas matrices de la operadoras. La llave de cambio habría sido la autorización a los proveedores y a los contratistas para participar en los consorcios, lo que se reflejó fuertemente en los grupos adjudicatarios (Verbitsky, 1991; Herrera, 1992 y 1998).

---

<sup>5</sup> Hay aquí una discusión sobre que en realidad semejante aumento de tarifas era lo adecuado pues se estaba modificando la forma de financiamiento de la empresa: durante la gestión estatal, y especialmente en los últimos años, la empresa “colocaba” las tarifas principalmente en base a motivaciones políticas (podían ser utilizadas como herramienta antiinflacionaria, o como subsidio encubierto social o sectorial -tarifa social, subsidio a la producción-). Y en general, particularmente en los últimos años, la recaudación se destinaba a cubrir las necesidades operativas de la empresa, mientras que la inversión (si había) se financiaban por otros medios (aportes del Tesoro o créditos tomados por la empresa) (Gerchunoff y Castro, 1993). La privatización implicaba pasar a una *tarifa de mercado*, que cubriera las necesidades operativas y de inversión (FIEL, 1999). No obstante, según la mayor parte de la literatura, las compañías elevaron sustancialmente las provisiones económico-financieras que presentaron al gobierno para poder desarrollar el negocio, principalmente cuando ya se había definido quiénes eran los adjudicatarios y se acercaba el momento de hacerse cargo de la empresa. De hecho, la parte más considerable de este aumento se resolvió ahí, luego de la adjudicación y antes de la transferencia (y, como vimos, aunque luego se anunció su reversión finalmente no se produjo).

• *Racionalización de la empresa previo a la transferencia II*: el plantel de empleados, las condiciones laborales y el “problema sindical” en general. Bajo la estrategia de “sacarle brillo” al negocio, el gobierno debía dar cuenta de lo que en general podemos denominar *problema laboral*. Se trataba de una empresa con una importante planta de empleados, con un sindicato único (Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina - FOETRA) y con una serie de beneficios adquiridos (como estabilidad laboral, descuento en tarifas telefónicas, condiciones de trabajo) que los diferenciaba del sector privado (Brinkman, 1999; Senen Gonzalez, 2000). La estrategia del gobierno para resolver el “problema” comprendió cinco componentes, en una lógica de premios y castigos (Palermo, 1995; Margheritis, 1999): la reglamentación del derecho a huelga en los servicios públicos; la cooptación del titular de FOETRA, Julio Guillán, nombrado Subsecretario de Comunicaciones; la suspensión del convenio colectivo y la 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. Lo cierto es que, en un contexto de caos y de aceptación social del proceso de privatización, la oposición gremial no logró nunca articularse como un poder de veto a la transferencia (Palermo, 1995; Senen González y Bosoer, 1999). Las nuevas empresas, sobre la base del “trabajo” realizado por el gobierno, negociaron la suscripción de nuevos convenios colectivos entre 1991 y 1992, mucho más restrictivos que los anteriores (Pierbattisti, 2008).

Esta dinámica de negociaciones se recogió institucionalmente en una sucesión de decretos modificatorios y revisiones sobre los contratos de transferencia que prosiguió hasta el momento mismo de la adjudicación (Verbitsky, 1991; Beker y otros, 2001). Y que derivó finalmente en la conformación de un esquema de mercado particular. Se constituyeron dos grandes empresas de telefonía básica con monopolios regionales por un período prolongado (mínimo de 7 años, con posibilidad de 3 años adicionales): Telefónica en la región sur del país y Telecom en la región norte, distribución que se repetía en el AMBA. Para comunicaciones telefónicas, telex y transmisión de datos a nivel internacional se creó una empresa de propiedad compartida (Telintar), con los mismos plazos de reserva de mercado. Finalmente, para la prestación de otros servicios en régimen de competencia se conformaron otras dos empresas de propiedad compartida: Startel para telex y transmisión de datos a nivel nacional y radio móvil marítimo, y Miniphone para la provisión de telefonía móvil celular en el AMBA (donde pasó a competir con Movicom, a quien se le había adjudicado el servicio en 1988).

Como sostiene Forcinito (2005), “este diseño originario de la estructura de mercado [...] presentaba fuertes inconsistencias con vistas a la ulterior apertura del mercado a nuevos operadores, en la medida en que promovía la integración vertical y horizontal de las empresas, en lugar de la separación de los segmentos más competitivos de los monopólicos (como los servicios de transmisión de datos y el servicio básico telefónico) y/o la desagregación de la prestación del servicio básico de corta y larga distancia nacional e internacional con el fin de promover una competencia oligopólica, que era admitida crecientemente en la prestación de éstos últimos”.

Sucede que, considerado desde el punto de vista del gobierno, su estrategia distaba del mero interés de promover la posterior introducción de competencia en el sector (Gerchunoff, 1993; Petrazzini, 1996; Abeles, Forcinito y Schorr, 1998). En cambio, se orientaba principalmente a concretar la operación en muy corto plazo y en maximizar en lo posible el precio de venta. Desde aquí, es entendible que, como forma de *valorizar el negocio*, se decidiera mantener los “privilegios heredados” del monopolio estatal: las reservas de mercado sobre los servicios exclusivos. Asimismo, que se haya otorgado a las nuevas empresas la posibilidad de ingresar en otros sectores en competencia, lo que les permitiría extender su posición dominante hacia el “sector ampliado de las telecomunicaciones” (Schorr, 2001). Todo lo cual permitía prever una rentabilidad excepcional para las nuevas empresas, reflejada en sus elevadas tasas de ganancia. Éstas a su vez se veían “garantizadas” desde el inicio mediante el incremento de las *tarifas de partida* y la instauración de un coeficiente de eficiencia muy bajo y aplicable recién años después, neutralizando las ventajas potenciales del sistema *price cap*. Así como todas las medidas de “racionalización” previa de la empresa, en relación al pasivo, los proveedores y el “problema laboral” en general.

Desde el lado de los actores económicos, la dinámica de negociaciones con un gobierno débil en contexto de crisis, condicionado a su vez al cumplimiento de su propia regla de autoexigencia temporal, hizo posible la aparición (por vez primera y en grado extremo) de un rasgo de los procesos de privatización y regulación que se repetiría continuamente en los años siguientes: el “*oportunismo empresario*” (Thwaites Rey y López, 2001). Se trata de “[...] utilizar la debilidad ocasional del Estado en un determinado momento para imponerle condiciones más que beneficiosas para los privados” (3). Utilizando para ello diferentes tipos de amenaza, como el peligro de que no se concrete el proceso de transferencia, el “abandono” de una concesión, o la negociación de la realización de inversiones económica o políticamente bien vistas en el corto plazo por la concesión de nuevas ventajas particulares (como una extensión de plazos de reserva o concesión). Ese

*oportunismo empresario* fue hábilmente empleado por los consorcios de Telefónica y Telecom al momento de la definición de las condiciones de transferencia, y lo continuaron aplicando eficazmente en cada una de las decisiones cruciales relativas al sector.

Finalmente, esta dinámica política permite comprender también el “tratamiento residual” o “funcional” otorgado a la regulación pública sectorial, en provecho de las compañías reguladas. En medio de la premura, e inserto en un discurso privatista que entendía que con el simple paso de la actividad al ámbito del mercado mejoraría la eficiencia, se consideró innecesario “*perder tiempo*” en esas tareas (entrevista a Rodolfo Barra, AHO). De este modo, recién se concretó la creación del ente regulador *después* de la transferencia, y éste no entró en plenas funciones sino hasta meses más tarde (la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, luego transformada en Comisión Nacional de Comunicaciones). Además, no se estableció una adecuada definición de sus capacidades y competencias, ni de sus relaciones con otros organismos del gobierno (específicamente el PEN, directamente por Presidencia o a través de la Secretaría de Comunicaciones). Como resalta la literatura sobre el tema (López y Felder, 1998; Oszlak y Felder, 1998; Spiller, 1998; Vispo, 1999), a lo largo de los dos gobiernos de Menem el organismo no contó nunca con autonomía respecto al PEN, que como veremos no sólo lo intervino por largo tiempo y en repetidas ocasiones, sino que también transfirió muchas de sus funciones a la Secretaría de Comunicaciones (principalmente las de determinación de las políticas de regulación, dejando en manos del ente las de control).

### **III. La expansión del dominio: las *decisiones cruciales* durante el período de exclusividad.**

Los *privilegios monopólicos y regulatorios* que recibieron las compañías como resultado del proceso de transferencia no sólo fueron conservados sino que lograron incrementarlos posteriormente, por medio de un accionar concertado (Petrazzini, 1996) en una lógica similar de negociaciones discrecionales con el gobierno. Exponemos a continuación las principales decisiones del período que permitieron a las compañías consolidar sus ventajas de precedencia e incluso reforzarlas, aumentando la garantía de ganancias extraordinarias, frenando la entrada de nuevos jugadores e ingresando en nuevos sectores del negocio.

- *La dolarización de las tarifas*: la modificación del mecanismo de ajuste tarifario. La Ley de convertibilidad de febrero de 1991 prohibió expresamente todas las indexaciones en la economía (lo que junto con la fijación del tipo de cambio era su objetivo central). Inmediatamente, comenzaron a circular rumores respecto a su aplicación a las compañías privatizadas y a las telefónicas en particular, dado que los contratos de transferencia



establecían expresamente mecanismos de indexación y las empresas sostenían que en caso de aplicarse se entraría en flagrante violación (entrevistas a Horacio Liendo y a Juan José Llach, AHO).

Se inició entonces un nuevo proceso de negociaciones directas entre las empresas y el Ministerio de Economía (por medio de la flamante Subsecretaría de Privatizaciones), que dio lugar a una suerte de “acuerdo de caballeros”. Por un lado, las empresas aceptaban no actualizar sus tarifas, dejando de lado el mecanismo de indexación. A cambio, recibían la diferencia por la reducción del IVA imputable a sus servicios del 16 % al 8 % sin la modificación de las tarifas a los usuarios, lo que representó un sacrificio de los ingresos fiscales del gobierno a favor las empresas (Herrera, 1992; Gerchunoff, 1993). Efectivamente, de marzo a noviembre de 1991 las telefónicas no realizaron ninguna actualización tarifaria, período en que no obstante se registró una “inflación residual” cercana al 80 %.

Las compañías volvieron a la carga, y se emprendió un nuevo proceso de negociaciones reservadas, que culminaron en la sanción en noviembre del decreto 2.585/91 del PEN. El mismo establecía “la conveniencia de expresar el valor del pulso telefónico en dólares”, e incorporaba un nuevo mecanismo de indexación, sosteniendo que “es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos”. Esa decisión resulta de extrema importancia porque es el primer caso de tarifas de un servicio público que fueron fijadas en dólares y actualizadas según la inflación de los Estados Unidos, lo que posteriormente fue tomado como punto de partida en los contratos de otros casos de privatización. Asimismo, fue muy significativo para explicar tanto las ganancias extraordinarias de las compañías a lo largo de la convertibilidad como la evolución dispar de los precios relativos (pronto la inflación local pasó a ser menor que la de los EUA, lo que se empeoró todavía más en los años finales de la convertibilidad, cuando hubo deflación a nivel local). Esta nueva garantía de ganancias excepcionales terminó otorgando a las compañías incumbentes el respaldo económico necesario tanto para consolidar su dominio como para expandirlo a nuevos sectores durante la convertibilidad (Schorr, 2001). Finalmente, esa cláusula fue una de las principales argumentaciones de las compañías para la presentación de juicios internacionales ante el CIADI luego de la pesificación de 2002.

- *Reapropiación de la eficiencia*: la incorrecta aplicación del coeficiente a las tarifas. A partir de renegociaciones opacas entre el gobierno y las compañías, y en abierta contradicción con las normas, se definió primero una prórroga adicional de un año para su implementación, y posteriormente se permitió su “aplicación compensada”, posibilitando que

se aplique sólo a las llamadas internacionales (que ya estaban más expuestas a la competencia -a través del sistema *call back*- y se preveía irían bajando de precio) y exceptuando a las llamadas locales (en reserva). Esta posibilidad de compensación entre servicios, prohibida en la normativa original y viabilizada por un decreto del PEN, es lo que posteriormente hizo posible el modo en que se aplicó el rebalanceo tarifario (Abeles, Forcinito y Schorr, 1998).

- *Readecuación de las tarifas de cara a la liberalización*: la implementación y definición del rebalanceo tarifario. Se postula en las recomendaciones internacionales que como paso previo a los procesos de liberalización de los mercados de telecomunicaciones se realice un rebalanceo de tarifas, de modo de evitar que los operadores preexistentes apliquen subsidios cruzados entre servicios, imponiendo tarifas predatorias en algunos segmentos (los más abiertos a la competencia) para obstaculizar el ingreso de nuevos jugadores (Rozenwurcel, 1999). Eso se empezó a discutir en 1995, y derivó en la intervención de la CNT por parte del gobierno, dada la postura contraria de sus funcionarios concursados a implementar esa política (Vispo, 1999).

Finalmente en 1997, producto de negociaciones discrecionales entre las compañías y el gobierno (a través de la Secom y de la CNT intervenida), se lo puso en práctica, pero de modo contrario a los postulados internacionales. Con la apertura en el horizonte, se procedió a incrementar las tarifas de las llamadas locales –todavía reservadas, y con una mayores barreras a la entrada de competencia– en relación a las interurbanas e internacionales –prontas a la liberalización, y con mayores competidores potenciales–. Es decir, las telefónicas obtuvieron un incremento de precios en los segmentos más cautivos (aún luego de la liberalización), a la vez que se dio una rebaja en el que se podía prever habría mayor competencia (lo que por un lado hacía presuponer que los precios bajarían igualmente, pero además reducía los incentivos para los ingresantes y habilitaba a las incumbentes a la aplicación de subsidios cruzados desde el segmento más caro y cautivo) (Forcinito, 2001)<sup>6</sup>.

Estas medidas se fundaron sobre el decreto anterior que permitía la compensación entre tipos de servicio. Lo cierto es que uno de los presupuestos del rebalanceo era mantener la neutralidad, que los ingresos de las compañías no se incrementen, y esto claramente no fue así, sino que se elevaron considerablemente (Azpiazu, 2003).

---

<sup>6</sup> Por otro lado, otro de los aspectos que comprendió el rebalanceo fue el incremento relativo de las tarifas de usuarios residenciales en relación a usuarios comerciales (se aumentó el abono y se eliminaron los minutos libres), lo que puede explicarse a partir de las políticas de tipo “*devaluación fiscal*” impulsadas por el gobierno, orientadas a elevar la competitividad de la economía argentina sin alterar la convertibilidad (Gerchunoff y otros, 2003).

• *La expansión en telefonía móvil y el bloqueo a la competencia*: la adjudicación de licencias del Sistema de Comunicaciones Personales (PCS). Se trata de un proceso bastante extenso que merece un estudio propio sobre el modo en que se dio la interacción de los actores intervinientes (las propias Telefónica y Telecom, pero también las compañías que venían brindando telefonía celular –Movicom y CTI–, otras empresas interesadas en ingresar al sector, el Gobierno y la Justicia, entre otros) pero que supera los límites de este trabajo. Se presenta aquí sucintamente focalizando en el modo en que la resolución de ese proceso permitió a las compañías analizadas reforzar su posición de privilegio en el sector de las telecomunicaciones.

La tecnología PCS, a diferencia de la celular, constituye un sustituto directo de la telefonía básica, dado que permite brindar tanto servicios de telefonía móvil como fija a precios competitivos. “De allí que la política de concesiones de nuevas licencia para el servicio de telefonía fija y móvil mediante esta tecnología constituyera un aspecto regulatorio estratégico desde una perspectiva de mediano/largo plazo, en la medida que abriría la posibilidad a que *otras* empresas lograran ingresar al mercado y, por lo tanto, erosionasen en alguna medida la posición dominante que las LSB [licenciatarias del servicio básico] heredaban del período de exclusividad” (Forcinito, 2001, 246). De hecho, así fue concebida inicialmente por la Secretaría de Comunicaciones, que en 1995 lanzó por primera vez un llamado a la concesión de licencias para la región del AMBA. Esa convocatoria pronto fue suspendida por una serie de acciones judiciales interpuestas por las compañías de telefonía celular (Miniphone, compartida por Telefónica y Telecom, y Movicom), que sostenían que contaban con la exclusividad para la prestación de servicios de telefonía móvil<sup>7</sup>.

Tras esas demandas, el gobierno *congeló* la iniciativa. Dos años después, sin mediar ninguna resolución, volvió a convocar (Decreto 92/97) a un proceso para otorgar dos licencias para el servicio en el AMBA, con las que se podría comenzar a prestar telefonía móvil inmediatamente y telefonía fija una vez finalizado el período de exclusividad (que, como veremos, había sido extendido hasta 1999). Y un rasgo central de esa normativa, en consonancia con lo arriba descrito, es que se excluía del mismo a los operadores del servicio básico telefónico y a sus empresas vinculadas. Parecía que finalmente se iba a abrir paso a un esquema de competencia en el mercado de telecomunicaciones. Sin embargo, la convocatoria fue otra vez impugnada judicialmente por las compañías, y el proceso se suspendió.

---

<sup>7</sup> Sostenían que la concesión original a Movicom le otorgaba la exclusividad para estos servicios en el AMBA hasta el 2003. Por su parte, la normativa de la transferencia de ENTel sostenía simplemente que los “nuevos servicios telefónicos” (aquellos no incluidos en la definición de telefonía básica) se prestarían en régimen de competencia, y que las adjudicatarias podían participar.

Sorpresivamente el año siguiente, el mismo día que se dictó el Decreto que reglamentaba el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones (264/98), se dio a conocer el Decreto 266/98, que volvía a convocar a la concesión de licencias, tanto para el AMBA como para las dos regiones del interior del país (12 licencias en total, 2 en el AMBA y 4 en cada una de las regiones), y que permitía la participación de las telefónicas. Y se establecía un método de subasta por mayor oferta. Los manuales de economía enseñan que en situaciones de este tipo, que tratan de un mercado protegido con operadores preestablecidos y concentrados, éstos tienden a maximizar sus ganancias no de modo marginal, sino obstaculizando el ingreso de nuevos jugadores (Robinson, 1973). Era de esperar que los operadores preestablecidos (principalmente las compañías telefónicas de las que estamos tratando -que operaban en varios segmentos del mercado- pero asimismo las de telefonía celular que también se enfrentaban a un sustituto directo), con el horizonte de liberalización cercano, presentaran las mejores ofertas. Pero asimismo se incorporó en los pliegos la posibilidad de que las compañías preestablecidas pudieran mejorar la oferta, incluso aunque no hubiera un empate técnico. De este modo, el diseño de la licitación resultó un “*traje a medida*” (Forcinito, 2001) para las empresas preestablecidas, y principalmente para Telefónica y Telecom, que eran quienes más tenían por perder tanto con este sustituto directo como con la liberalización que se avecinaba.

Explicar esta situación resulta complicado. Se debe tener en cuenta el contexto de un gobierno saliente y la tentación de definir la estructura futura del mercado antes de irse. ¿Qué frutos obtendría el gobierno a cambio de otorgar tantos beneficios? La literatura no ofrece respuesta clara a esto, y en general se menciona el poder de los grupos económicos concentrados para promover sus intereses (Schorr, 2001; Azpiazu, 2003).

- *La extensión del monopolio y la asimetría defensiva de cara a la liberalización:* la ampliación del período de exclusividad para los servicios de telefonía básica y el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones. Cuando en noviembre de 1997 finalizaron los siete años del período de exclusividad, el gobierno no dio a conocer ninguna resolución sobre el tema. Recién en marzo de 1998, por medio del Decreto 264/98 (conocido como Plan de liberalización de las Telecomunicaciones) se dio una definición acerca de la prórroga, a la vez que se establecía el modo de la apertura posterior.

En cuanto a la prórroga, se dispuso de modo parcial, debido al cumplimiento irregular de las metas de inversión (se había dado una fuerte expansión de la red, pero de modo muy desigual a nivel regional): se estableció que las compañías conservaran sus reservas de mercado por dos años más, tras lo cual habría otro año de apertura restringida.

Esa apertura comenzaría en noviembre de 1999, con el ingreso dos nuevas compañías que serían seleccionadas por licitación. Los consorcios que quisieran participar 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. Puesto en perspectiva, puede entenderse como una suerte de compensación, tanto por la extensión del período de exclusividad a las telefónicas como por la definición que se había dado a la licitación de PCS.

Más importante para los intereses de las 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. En el Reglamento General de Licencias y el Plan Nacional de Licencias se fijaron los requisitos y obligaciones que deberían cumplir los potenciales ingresantes. 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. Entre estas barreras se destacan la exigencia de licencias particulares para cada tipo de servicio (lo que requería la acumulación de licencias para poder prestar distintos servicios); los elevados requerimientos patrimoniales; los altos niveles mínimos de inversión comprometida y las metas de cobertura sumamente exigentes a los pocos años. A su vez, no se instrumentaba ningún mecanismo de “asistencia indirecta”, como la obligación de arrendamiento de redes, la fijación de las condiciones de interconexión, la portabilidad numérica de los usuarios o el sistema de selección directa del operador de llamadas internacionales (Castro Rojas, 2000; Forcinito, 2001; Aguiar, 2007).

De esta forma, el proceso de liberalización promovido por el gobierno de Menem instauró efectivamente una *regulación asimétrica*, pero que al contrario de las recomendaciones habituales beneficiaba a los actores preestablecidos y no a los ingresantes.

Nuevamente, la explicación de esta situación no es sencilla. Sin duda, se trató de una política conjunta con la licitación de PCS, tendientes a definir el esquema futuro del negocio antes de la entrega del mando. Los objetivos del gobierno, que definió ambas políticas discrecionalmente por medio de la Secretaría de Comunicaciones dependiente del PEN, no son fáciles de dilucidar. Por su parte, las compañías emergentes quedaban muy fortalecidas de cara a la apertura: su monopolio sobre el servicio básico había sido extendido, la

liberalización que se avizoraba dificultaba el ingreso de competencia y habían expandido su negocio sobre el potencial sustituto directo (el sistema PCS).

### **III. Resistiendo los cambios institucionales: la redefinición de la liberalización durante el gobierno de La Alianza.**

El gobierno de Fernando de la Rúa asumió en diciembre de 1999 con un fuerte discurso de cambio a nivel institucional, orientado a priorizar el funcionamiento de las instituciones por sobre la toma de decisiones personalizadas y discrecionales (que se denunciaba había potenciado la corrupción). Lo que se estimaba impactaría en relación a las compañías privatizadas, por lo menos en lo referido a la regulación pública. Más allá de eso, así como se postulaba la continuidad del esquema económico (básicamente de la Convertibilidad y la apertura económica), no se anunciaban modificaciones de importancia respecto a las empresas de servicios públicos. No se mencionaba una reversión del proceso, y apenas se refería a los elevados niveles de ganancia y a los altos precios relativos de las tarifas producto de su dolarización e indexación (Novaro, 2010).

En el caso que nos ocupa, el gobierno de la Alianza no modificó la estructura de precios relativos establecida mediante el polémico rebalanceo tarifario, ni la dolarización e indexación de las tarifas. Esos, sin duda, constituyen dos grandes triunfos de Telefónica y Telecom, que mantuvieron así protegidos sus intereses de ganancias, consolidando su posición de fuerza ante eventuales competidores.

En cuanto a la política de liberalización, en septiembre de 2000 se sancionó el Decreto 764/2000, que daba de baja las decisiones del gobierno anterior y establecía una nueva normativa 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). Constituye esto *una de las principales barreras tras las cuales Telefónica y Telecom protegen 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 sobre 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 se concentraron 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, tanto Telefónica como 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).

Asimismo, por medio de una activa política de adquisiciones y fusiones sustentada en el mantenimiento de excepcionales niveles de rentabilidad, expandieron su dominio sobre un sector pujante del negocio, la provisión de acceso a Internet (Schorr, 2001; Azpiazu y Schorr, 2003). De este modo, fueron adquiriendo o sacando del mercado a la mayoría de las empresas independientes que habían surgido para prestar ese servicio (que estaba en régimen de competencia desde sus orígenes), en buena medida porque esas firmas dependían de sus redes para prestarlo y les aplicaban cargos muy elevados de arrendamiento.

#### **IV. Crisis y planteos de revisión: 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<sup>8</sup>.

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. Se establecía que las mismas debían iniciarse inmediatamente y centrarse en “[...] el impacto de las tarifas sobre la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”.

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 su 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. Por un lado, 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. Por otro,

---

<sup>8</sup> Como vimos, en ese momento había cedido sus atribuciones sobre el tema al PEN por medio de la Ley de Reforma del Estado, limitándose de ahí más a un control meramente simbólico por medio de una Comisión Bicameral de Seguimiento, la cual, sólo en contadas ocasiones, hizo públicas las “preocupaciones” de ese cuerpo.

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). Finalmente, 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).

#### **V. Recuperación económica y consolidación del dominio compartido: las políticas de telecomunicaciones durante los gobiernos de Néstor y Cristina 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 a investigadores del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), quienes a lo largo de la década anterior se habían opuesto fuertemente al modo en que se habían concretado las privatizaciones e implementado la regulación pública. Se anunció públicamente la necesidad de encarar una revisión profunda de los contratos con todas las compañías de servicios públicos. Por su parte, 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 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 fija<sup>9</sup>. 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

---

<sup>9</sup> El esquema de liberalización vigente establecía la continuidad de la regulación tarifaria mientras que no hubiera competencia efectiva en el sector.

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). Por otro lado, tampoco se avanzó con la reglamentación de la portabilidad numérica (en telefonía fija o celular<sup>10</sup>).

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 modificación alguna a 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

---

<sup>10</sup> Se anunció a principios de 2011 su aplicación exclusivamente a telefonía celular, pero luego se postergó hasta 2012, por retrasos en la selección de la firma encargada del cruce de datos.

justamente el menos dinámico). En los últimos años, de la situación del sector casi no se habla, sólo se realiza cada tanto algún anuncio conjunto las compañías y el gobierno con nuevas promesas de inversión, siempre con muy buena difusión en los medios de comunicación. Por lo demás, se avanza en “piloto automático”.

### **Conclusiones**

Argentina cuenta en la actualidad con un mercado de telecomunicaciones altamente concentrado, con muy pocos y grandes jugadores: Telefónica de Argentina y Telecom Argentina, claramente dominantes si consideramos al sector en su conjunto, a las que se suma un tercer jugador de importancia en telefonía móvil (Claro, ex CTI, desde 2008 propiedad del holding America Movil) y en provisión de acceso a Internet (Fibertel, subsidiaria de Cablevisión, controlada por el Grupo Clarín). Las compañías aquí analizadas controlan en conjunto más del 90 % del mercado de telefonía fija, y cerca del 70 % de los de telefonía móvil y provisión de acceso a Internet (Carrier, 2011). Y en general, con la excepción de telefonía móvil (que no depende para su prestación de la red de enlaces fijos), no compiten entre sí, sino que respetan una *participación concertada*, acorde a la división regional que les dio origen.

Esta situación no se corresponde con la enunciada en la normativa que sustentó la privatización de ENTel y que dio origen al nuevo sector de negocios, donde se anunciaba repetidamente que el proceso de transferencia al sector privado culminaría en la conformación de un mercado competitivo. Como vimos, los objetivos centrales del gobierno en ese momento eran otros, destinados a concitar el apoyo efectivo del “mundo de los negocios” y en valorizar el negocio a transferir lo más posible. De este modo, más allá de la retórica, la definición que se fue dando de la estructura del sector durante la transferencia terminó configurando una posición estructural de dominio para las empresas emergentes, que dificultaba la posterior introducción de competencia, aún con la aplicación de políticas activas de asistencia. Sin embargo, esas políticas de asistencia nunca se implementaron. Por el contrario, se registra en este trabajo una larga secuencia de *decisiones cruciales* posteriores donde esa posición dominante se replicó, sea frenando el ingreso de potenciales competidores como posibilitando la expansión de las incumbentes sobre los nuevos sectores del negocio. Asimismo, se replicó en general una dinámica de toma de decisiones surgida al inicio del proceso, consistente en negociaciones opacas y discrecionales entre pocos actores empresarios interesados (fundamentalmente las compañías aquí tratadas, con la intervención ocasional de otras según la política considerada –como pueden ser las de telefonía celular en la licitación de PCS) y altos funcionarios del gobierno de turno. En



esas negociaciones tendieron a predominar los intercambios particularistas por sobre consideraciones sectoriales o sociales de largo plazo: gobiernos interesados en fortalecerse políticamente, mejorar su situación fiscal o en estabilizar su política económica procedieron a cambio a dar cuenta de los intereses de ganancia o de protección de negocios de las empresas dominantes.

Este trabajo pretende aportar luz sobre un proceso poco conocido, procurando explicar cómo las compañías incumbentes han logrado conservar su posición de dominio durante un plazo tan extenso. Más aún considerando que se trata de un sector económico estratégico como insumo de uso difundido, que representa una buena porción del PBI nacional y cuenta con tasas de rentabilidad muy elevadas. Y se concluye que esas compañías han sido muy hábiles, no sólo en sus decisiones de negocios, sino principalmente en su desempeño como parte de un extenso proceso político en la que se han tomado sucesivas decisiones de políticas públicas. Para decirlo más claro: han sabido operar como actores políticos

Esto nos permite retomar las consideraciones del marco analítico. El trabajo apunta a resaltar la importancia de estudiar la emergencia y consolidación de un nuevo tipo de actor empresario, los proveedores privados de servicios públicos. Como marcamos, constituyen un caso privilegiado para el estudio de las modalidades de acción política de los actores económicos, dada la importancia que las decisiones de política pública tienen para la configuración de sus sectores de negocios. Asimismo, el hecho de que en general esas decisiones se tomen por medio de actos administrativos a cargo del PEN (decretos o resoluciones) ha promovido una lógica de negociación e intercambio (en general discrecional y reservada) en la que esos actores ven incrementada su capacidad de influencia. Lo que se refuerza con una alta dote de recursos para la acción política: son actores concentrados con buenas posibilidades de concertar intereses y estrategias, y con una elevada capacidad de presión dada su posición estructural (manejo de servicios públicos, insumos de uso difundido) y económica (alto nivel de actividad, de empleo, de pago de impuestos, de inversiones, etc.). Como demuestra el proceso aquí indagado, estos actores han tomado buena nota de esta situación, y han sabido operar muy eficazmente sobre los procesos decisorios, actuando políticamente en defensa de sus intereses de negocios. En definitiva, ha sido centralmente la acción política lo que los ubica como los actores económicamente ganadores.

## **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 y K., Schorr, M. (1998): *Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberación*; Documento de Trabajo N°5, FLACSO-SECYT-CONICET, 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.
- Acuña, C. (1994): “El análisis de la burguesía como actor político”, en *Realidad Económica* 124.
- Acuña, C. (1996): “La lógica política del ajuste estructural: la lógica del apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*, N° 141, vol. 36.
- 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.
- Bates, R.; Greif, A.; Levi, M.; Rosenthal, J. y Weingast, B. (1998): *Analytic Narratives*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- 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.
- Capoccia, G. y Kelemen, D. (2006): “The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism”, in *Political Methodology*, Committee on Concepts and Methods.
- Carrier y Asoc (2011): Informes varios Mercado de Telecomunicaciones Argentina.
- Castro Rojas, I. (2000): “Las telecomunicaciones en Argentina. Privatizaciones y perspectivas”, en *La Trama de la Comunicación*, Departamento de Ciencias de la Comunicación, Escuela de Comunicación Social, UNR, Rosario.
- Digiworld (2007): *América Latina 2007*; Ariel, Enter y Fundación Telefónica, España.
- Duch, R. (1994): *Privatizing the economy. Telecommunications Policy in Comparative Perspective*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Etchemendy, S. (2001): “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”; en *Desarrollo Económico*, N° 160, vol. 40.
- 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.

- 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. y Cánovas, G. (1995): “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Revista Desarrollo Económico* N° 136, Vol 34.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, N°143, vol. 36.
- 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.
- Grindle M. y Thomas, J. (1991): *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press Baltimore.
- Hall, P. (2003) “Aligning ontology and Methodology in Comparative Research”, en Mohoney, J. y Rueschemeyer, D. (ed.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge Univ. Press.
- Herrera, A. (1992): “La privatización de la telefonía argentina”, en *Revista de la CEPAL* N° 47, Santiago de Chile.
- Herrera, A. (1998): “Argentina”, en Noam, E. (ed.) *Telecommunications in Latin America*, Oxford University Press, New York.
- Hill, A. y Abdala, M. A. (1996): “Argentina: The sequencing of privatization and regulation”, en Levy, B. y P. Spiller, *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications*, Cambridge University Press, London.
- Khambato, J. (1998): “The flagship role de telecom privatizations”, en World Bank, *Privatization and equity markets*, Washington, World Bank.
- Kosacoff, B. y Heymann, D. (2000): *Desempeño económico en un contexto de reformas*, Eudeba, Buenos Aires.
- 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.
- Levi, M. (1997): “A Model a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”, en Lichbach M. y Zuckerman A., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press.
- Lindblom, C. (1980): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, INAP, Madrid.
- 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.
- Margheritis, A. (1999): *Ajuste y Reforma en la Argentina*, Nuevohacer, Buenos Aires.
- Marino, G. (1991): “La Privatización de ENTel”, en *Boletín Techint* N°256.
- Molano, W. (1997): *The logic of privatization: the case of telecommunications in the Southern Cone of Latin America*, Greenwood Press, Westport.
- 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.
- Oszlak, O. y Felder, R. (1998): “La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?”, en Filmus, D. y Isuani, A. (comps.), *La Argentina que viene*, Norma, Buenos Aires.

- Palermo, V. (1995): *¡Sigánme!. La política de las reformas estructurales: el caso argentino, 1989-1993*, Tesis de Doctorado Instituto Ortega y Gasset, Madrid.
- Palermo, V. (1999): “¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en Novaro, M. (comp.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Norma, Buenos Aires.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*; Norma-FLACSO, Buenos Aires.
- Palermo, V. y Torre, J. C. (1992): *A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- 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.
- Ramamurti, R. (1996): *Privatizing Monopolies. Lessons from the telecommunications and transport sectors in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Robinson, J. (1973): *Economía de la competencia imperfecta*, Ediciones Martínez Roca.
- Rozenwurcel, G. (1999): “El nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones en la Argentina: ¿a favor o en contra del desarrollo de la competencia?”, FADE N° 8, 1999.
- Schamis, H (1999): “Distributional Coalitions and the Politics of Market Reform in Latin America”, en *World Politics* N°51.
- 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.
- Schvarzer, J. (1993): “El proceso de Privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema”, en *Realidad Económica* N°120.
- Senén González, C. (2000): *Relaciones laborales en empresas privatizadas de la Argentina. Los sectores de Telecomunicaciones y de servicios públicos de Agua y Saneamiento (1990-1998)*, Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.
- Senén González, S. y Bosoer, F. (1999): *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Corregidor, 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 and policy change. The political Economy of Reform in Developing Countries*; John Hopkins Univ., Baltimore.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (2001): “Estado regulador: ¿un sucedáneo de la competencia?”, *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 6, Buenos Aires, 5-9 noviembre 2001; Caracas.
- 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.
- Torre, J. C. (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Torre, J.C y Gerchunoff, P (1999): *La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral*, Documento de Trabajo R-349, BID.



- Urtizbondo, S. (1999): "Las telecomunicaciones en la Argentina: Aspectos salientes de la experiencia reciente y perspectivas futuras", en *FADE* N° 8, 1999.
- Verbitsky, H. (1991): *Robo para la Corona*, Ed. Planeta, 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.
- Wellenius, B. (1994): "Telecommunications Restructuring in Latin America: An Overview", en Wellenius, B. y Stern, P. (eds.), *Implementing reforms in the telecommunications sector: lessons from experience*, World Bank, Washington DC.
- Wellenius, B. (ed.) (1989): *Telecommunications: World Bank experience and strategy*, World Bank, Washington DC.
- Wellenius, B. y Stern, P. (eds.) (1994): *Implementing reforms in the telecommunications sector: lessons from experience*, World Bank, Washington DC.

**Entrevistas** (integradas al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea (AHO), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires).

- Barra, Carlos Rodolfo (2006), [http://www.archivooral.org/busqueda\\_entrevista.php?id=10](http://www.archivooral.org/busqueda_entrevista.php?id=10)
- Lavagna, Roberto (2007), [http://www.archivooral.org/busqueda\\_entrevista.php?id=71](http://www.archivooral.org/busqueda_entrevista.php?id=71)
- Liendo Horacio (2006), [http://www.archivooral.org/busqueda\\_entrevista.php?id=72](http://www.archivooral.org/busqueda_entrevista.php?id=72)
- Llach, Juan José (2006), [http://www.archivooral.org/busqueda\\_entrevista.php?id=73](http://www.archivooral.org/busqueda_entrevista.php?id=73)