Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

La privatización de Entel

Delfino, Laura Virginia

1994

Cita APA: Delfino, L. (1994). La privatización de Entel.
Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0041

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

CATALOGADO

Bd. 1502/41

TESIS DE MAESTRÍA

La Privatización del Entel

Autor: Laura Virginia DELFINO
(3era. Promoción)

Tutor: Dr. Marcelo MATELLANES

- Julio 1994 -

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

Trabajo Final de la Maestría en Administración Pública

La Privatización de Entel

Julio de 1993

LA PRIVATIZACIÓN DE ENTEL

Por: Laura Virginia Delfino

INTRODUCCION

1) ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y MERCADO. PORQUE REGULAR.

2) LA INTERVENCIÓN Y REGULACIÓN ESTATAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

2.1LA CRISIS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

3) LAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS PRIVATIZACIONES

4) EL CASO DE ENTEL

4.1ALGUNAS DE LAS CAUSAS DEL DETERIORO DE LAS EMPRESAS ESTATALES.

4.2 LA SITUACIÓN DE ENTEL EN EL PERÍODO INMEDIATO ANTERIOR A LA PRIVATIZACIÓN.

4.3 LA NUEVA REGULACION

4.3.1 ASPECTOS GENERALES DE LA PRIVATIZACION

El Proceso de venta y sus alternativas

a) La ley 23.696 de Emergencia Administrativa. La ley marco y las facultades otorgadas al PEN.

b) El Decreto 731/89. Las bases de la privatizacion

c) El Decreto 59/90 y la mejora en las condiciones de competencia. Acerca de cómo regular la competencia.

d) El Pliego de Bases y Condiciones. El decreto 62/90

e) Los Contratos de Transferencia

4.3.2 ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA PRIVATIZACION

I) Tarifas

II) La difusión de la Propiedad. La propiedad participada.

5) EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

5.1 EL CASO DE GRAN BRETAÑA

5.2 EL CASO DE CHILE

6) CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la política de privatizaciones a través del estudio de un caso particular, la privatización de Entel. El estudio del caso se efectuó en base al análisis de las nue formas de regulación a las que recurrió el Estado en esta nueva etapa de reestructuración económica, iniciada en 1976 y profundizada a partir de la llegada del Partido Justicialista al Gobierno.

Partiendo de la base de las nue condiciones que hacen necesaria la regulación estatal, se efectuará en primer término un análisis retrospectivo de las motivaciones que llevaron a la intervención y regulación estatal de los servicios públicos y a las causas de la crisis de dicha intervención. en el nuevo contexto del proceso privatizador se analizarán las condiciones económicas que imprimieron características específicas a la privatización en el caso específico. A su vez, en análisis concreto del caso se introduce con las causas que llevaron al deterioro a la empresa y su situación en el período inmediato anterior a la privatización, ambos antecedentes de la nueva regulación del mercado de las telecomunicaciones.

Las nue regulaciones serán analizadas siguiendo el orden cronológico de la legislación pertinente que hizo posible la privatización y que funcionó como marco regulatorio de la actividad, dada la inexistencia de marco previo. Los aspectos puntuales que luego se abordarán se refieren principalmente a las tarifas y a la normativa referida a la difusión de la propiedad.

Finalmente se efectuará un análisis de algunas experiencias internacionales específicamente el caso de Chile y de Gran Bretaña que aportarán elementos para la comparación respecto del proceso llevado a cabo en nuestro país.

Ahora bien, del análisis del procedimiento y la forma por la cual se procedió a la transferencia al sector privado de la empresa pública, como de la nueva regulación resultante de dicha transferencia, cabe inferir una estricta funcionalidad entre la privatización y ciertas tendencias que la estructura económica ha ido adquiriendo en los últimos quince años.

El haber privilegiado la obtención de resultados económicos a corto plazo tales como metas fiscales, problemas de escasez de capitales y de balanza de pagos, etc., sin dejar de lado los objetivos meramente políticos, significó la "desatencion" de otros de mayor alcance, tales como la creación de mercados verdaderamente competitivos y por ende mas eficientes globalmente considerados. Hasta qué punto las privatizaciones significaron junto a la transferencia de activos, una regulación mas eficaz de los mercados, que hiciera posible la eficiencia asignativa que el Estado ya no podía obtener a través de las viejas regulaciones? Qué nuevos condicionamientos creo el Estado para que el desarrollo de las telecomunicaciones en manos privadas, no significara la reedición de nuevos mercados protegidos, con la sola diferencia que ahora se encontrarían en manos privadas? Se tomaron en cuenta los efectos mas

perdurables que esta manera de privatizar traería aparejados, tales como la constitución de monopolios privados de servicios públicos en lo que hace a su funcionamiento y el favorecimiento de una mayor concentración económica en lo relativo a la propiedad?

Creemos que no bastan los argumentos referidos a las consideraciones económicas de corto plazo, para explicar los porqué de los anteriores interrogantes. Los efectos que la política de privatizaciones produciría sobre la estructura y el funcionamiento de la economía fueron seguramente tenidos en cuenta a la hora de definir qué y como privatizar. Si la política de privatizaciones fue coyunturalmente un simple instrumento para la resolución de condicionamientos económicos, ello no descarta, que observada la misma política en un contexto mas amplio y en función de objetivos de mas largo plazo, significara también un nuevo instrumento, que hiciera posible la inserción de nuestro país en el nuevo escenario económico mundial.

El camino que transcurre entre la privatización de Entel y la inserción en el mercado mundial es lo suficientemente amplio y abarcador como para pretender abordarlo en este trabajo. Pretender explicar tamaña relación de causalidades escaparía sin duda a las posibilidades de este trabajo como asimismo de su autora.

Sin embargo, del análisis de la normativa referida al procedimiento para privatizar y de las nue regulaciones resultantes, a la luz de conceptos tales como competencia, eficiencia, regulación de los mercados, difusión y concentración de la propiedad, etc., surge la posibilidad de reconstruir a

través del estudio del caso, las modalidades de esta específica relación Estado/Mercado ínsita en la política privatizadora.

Finalmente, la importancia prospectiva del presente análisis se apoya en algunas tendencias que ya han comenzado a hacerse sentir respecto de la necesidad de rever, completar, mejorar y adaptar algunos aspectos de los marcos normativos de las privatizaciones de los servicios públicos.

1) ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y MERCADO. ¿POR QUÉ REGULAR?

El proceso de reestructuración económica, uno de cuyos instrumentos básicos lo constituyen las privatizaciones, es el resultado, tal como más adelante desarrollaremos en profundidad, de un serio cuestionamiento respecto de la intervención estatal en el sector público, y especialmente en lo referido a la capacidad del Estado de obtener en su accionar la necesaria eficiencia productiva que la actividad económica requiere.

La transferencia de activos al sector privado, parte entre otros, del presupuesto de que existe una mayor eficiencia productiva en el sector privado, entendida ésta como la satisfacción de la demanda de los consumidores y los usuarios, a precios que reflejen los verdaderos costos de provisión. A su vez esta afirmación supone que los mecanismos de mercado librados a sus fuerzas, generarán un uso eficiente de los recursos, es decir que será el mercado el que mejor asigne los recursos. En este sentido, una menor intervención del Estado en los mercados, permitiría un mejor desarrollo del mecanismo señalado.

Sin embargo, cabe aquí efectuar un importante señalamiento en lo que hace a la obtención de la eficiencia en base a la transferencia de la propiedad al sector privado y acerca del papel que le cabe al Estado. La condición para que la propiedad privada garantice la máxima eficiencia productiva, está dada por la existencia de mercados competitivos, de tal forma que cuando no existen mercados competitivos, la propiedad como discriminador de eficiencia resulta irrelevante.

Así, en términos generales cabe señalar que la privatización no implica de por sí la liberalización, sino que junto a ella se requiere la puesta en práctica de mecanismos desreguladores, allí donde los mercados se encuentran protegidos o funcionan en condiciones monopólicas, ello a los efectos de obtener el objetivo principal de una mayor eficiencia.

Ahora bien, siguiendo la lógica anterior, existen ciertas situaciones donde la creación de condiciones de competencia se hace prácticamente imposible. El caso más claro es el de los llamados "monopolios naturales", donde el costo de crear un competidor, es decir el costo de la competencia, es mayor que la capacidad de prestar el servicio a través de una sola fuente . Entonces, desde el punto de vista económico no es posible esperar que haya competencia por lo que se hace necesario un mayor esfuerzo de regulación por parte del poder estatal. Dado que el problema central que ofrecen los monopolios naturales, está dado por los precios de eficiencia del servicio que prestan, es aquí donde cobra mayor importancia la regulación estatal con el fin de crear en forma artificial los beneficios y las recompensas que hubiese creado el mercado pero que no se han creado por la existencia del monopolio natural.

Las afirmaciones anteriores resultan pertinentes, en la medida que el caso del que nos ocuparemos en el presente estudio , esto es la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, significó amén de la transferencia de activos, el otorgamiento del derecho a la explotación de un servicio público que posee la característica de ser un monopolio natural. A pesar que las experiencias privatizadoras en otros países aconsejaban iniciar el proceso de transferencia de activos estatales, con empresas que estaban en el sector

público competitivo, como asimismo empresas que tuvieran una posición financiera sana (condiciones que no reunía un monopolio natural como lo era ENTEL), dado que estas son las mas fáciles de vender puesto que no hay necesidad de crear configuraciones regulatorias completas, ya que son los mercados los que se van a encargar de hacerlo, en nuestro país se procedió justamente a la inversa. Las razones de dicho operar no responden al azar sino a objetivos que se vinculan con los más generales de las privatizaciones y que serán analizados más adelante.

Cabe preguntarse entonces, hasta qué punto el gobierno creó las condiciones de una regulación eficaz? En qué medida la privatización traería aparejada una mayor eficiencia? Como se reguló la fijación de las tarifas teniendo en cuenta que este aspecto era crucial en el caso de los monopolios naturales? Qué lugar ocupó el objetivo de aumentar la competencia? O acaso ésta no fue una consideración relevante para la privatizacion? En este caso cuáles, fueron los efectos que generó la privatización respecto del proceso de concentración de la propiedad? Y sobre el funcionamiento de un mercado protegido?

Este trabajo resulta un intento de arrojar luz sobre aspectos que giran en torno a los anteriores interrogantes.

Aunque ya han pasado casi tres años desde el momento en que el Estado se "desentendió" de las telecomunicaciones, y a pesar de que algunos de sus efectos ya han comenzado a sentirse, transcurrirán algunos más para que percibamos sus verdaderos resultados.

2) LA INTERVENCIÓN Y REGULACIÓN ESTATAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Las razones por las cuales el Estado se hizo cargo en la Argentina de la prestación de los servicios públicos, ha obedecido tal como señalaran Gerchunoff y Guadagni (1987), básicamente a dos tipos de causales. "Los argumentos que defendieron e impulsaron la intervención pública, corrieron por dos sendas paralelas desde principios de la década del 40: una senda con amplio prestigio en la literatura económica, pero con escasa resonancia en las decisiones de política, enfatizó los problemas de eficiencia asignativa y de los que se dio en llamar "el fracaso del mercado" .La segunda senda, mas extendida y mas popular que la primera enfatizó en cambio el papel del Estado, de las regulaciones públicas y de las empresas estatales, en la acumulación del capital".

Tradicionalmente se consideró que la eficiencia asignativa, entendida ésta como la satisfacción de la demanda de los consumidores y los usuarios, a precios que reflejen los verdaderos costos de provisión, sería obtenida por los mecanismos de mercado que librados a sus fuerzas generarían espontáneamente un uso eficiente de los recursos.

Un mercado que funciona adecuadamente constituye por sí solo un importante mecanismo de regulación que no requiere esfuerzo mayor por parte del gobierno central, de tal forma, según apunta Boneo (1984) " cuanto más adecuadamente el sistema de precios refleje una adecuada asignación de los recursos de la sociedad, menores serán los requerimientos sobre los

mecanismos de regulacion". Asimismo señala el autor "cuanto más competitivos sean los mercados en los que la empresa estatal efectúe sus transacciones económicas, menores serán los requerimientos sobre los mecanismos de regulacion".

En el caso de la Argentina, el impacto del contexto, traducido en las dificultades en la balanza de pagos, los recurrentes procesos inflacionarios y el alto grado de desempleo alejaron a la economía, y en todo caso a las empresas públicas de las situaciones competiti, obligando al Estado a aumentar su actividad regulatoria.

Mas allá del contexto turbulento, que obligó a una mayor regulación estatal, resulta posible mencionar, tal como puntualizan Coloma y Gerchunoff (1992),citando a su vez a Helm y Yarrow (1988),tres fuentes principales de fracasos del mercado: "el monopolio natural, que se da en los casos en los cuales por subaditividad de costos, el número óptimo de proveedores de un bien es uno, las externalidades por las cuales existen beneficios y costos relacionados con la provisión de un bien que no pueden ser captados por los mecanismos de mercado, y el carácter de bienes preferentes que ciertas actividades poseen y que pueden hacer deseable su provisión a precios distintos y en cantidades distintas de los que surgen de la aplicación libre de las reglas de mercado".

En lo que hace a las causales macroeconómicas destacan Gerchunoff y Guadagni (1987) que "fue el privilegio de las metas de acumulación del capital y de obtención del pleno empleo por encima de cualquier

consideración de eficiencia asignativa lo que determinó, al menos en la Argentina, el notable incremento de la intervención pública y la producción estatal a partir de los años 40".

Las razones del alto grado de intervención por parte del Estado en el sector de las empresas públicas en la Argentina, merece una consideración aparte. Paralelo al crecimiento de las empresas públicas cabe señalar el proceso de industrialización sustitutiva, al cual el Estado apoyó decididamente, con el consiguiente efecto para las empresas del Estado, de ser utilizadas como instrumentos de creación de las condiciones más generales de la acumulación, allí donde los capitales surgentes no podían hacer frente al desarrollo tecnológico o de base, como lo fue en el caso de las comunicaciones que nos ocupa.

Así la empresa pública favoreció la acumulación de capital privado actuando como proveedora de infraestructura básica que un proceso de industrialización requería, para lograr a su vez el desarrollo y la promoción de las condiciones generales de crecimiento sostenido y acumulación privada rentable.

En todo caso, fue percibido el importante efecto de incentivación de los servicios públicos sobre el resto de la actividad económica y al mismo tiempo la incapacidad del sector privado de explotar dichos mercados dadas las considerables inversiones y los largos períodos de recupero de las mismas. Ello, sin duda también explica la intervención publica.

"Es justamente al finalizar los dos primeros años de la década de los 60, cuando la inversión destinada a las empresas estatales alcanza un máximo de 5.45% del PBI magnitud que sólo será igualada treinta años más tarde en 1976, con pleno dominio de la dictadura militar. De este modo corresponden a la empresa pública una actividad central en la explicación de la modernización de la infraestructura productiva ya que más del 50% del gasto gubernamental destinado a inversión y casi las dos terceras partes de los gastos en bienes de capital durante la primera mitad de los años 60, están motorizados por la gestión del gobierno en la producción."(Bocco-Repetto, 1991)

Dada la importancia de las inversiones en infraestructura, en lo que hace a su aspecto cuantitativo y en lo referente al rol positivo que las mismas traerían sobre la actividad productiva del país, éstas requirieron de una planificación altamente centralizada, circunstancia esta que constituyó una de las características de la provisión de los servicios públicos.

Otra de las características, quizás la más importante en lo que hace a la provisión de servicios públicos, fue que el desarrollo de las diversas actividades se llevó a cabo en mercados altamente protegidos, a través de normas que fijaban reser de mercados. La alta protección obedeció principalmente a motivos extra económicos vinculados a objetivos distributivos . En el caso de las comunicaciones puede destacarse el empleo de subsidios cruzados entre diversos segmentos de un mismo mercado a través de la fijación de precios relativamente más elevados para las comunicaciones de larga distancia que para las llamadas urbanas.

Esta protección que alcanzó en el caso de los servicios públicos a los monopolios naturales, se hizo extensiva al
sector privado, pero a través de barreras arancelarias y otras restricciones a las importaciones, lo que determinó un cuadro de economía cerrada. "De ese modo una combinación consistente de producción mixta y regulaciones, terminó por configurar un cuadro de crecimiento que tuvo dos agentes económicos definidamente dinámicos: el monopolio estatal-natural y protegido- y el monopolio privado protegido. En ambos casos, la ausencia de un ámbito de competencia relegó o limitó el cumplimiento de las condiciones de eficiencia asignativa y productiva; en ambos casos también la conducta maximizante se organizó prioritariamente, alrededor de la absorción de las cuasirentas en mercados reservados no desafiables".(Gerchunoff-Guadagni, 1987)

Otra de las características, tal como señalan Coloma y Gerchunoff (1992), consistió en la fuerte regulación de la actividad en lo referido a fijación de precios y limitaciones a la actividad de la empresa: "La fijación de precios tuvo en general como respaldo teórico a las ideas marginalistas, aunque en la práctica se realizó normalmente sin tener conocimiento de cuáles eran en la realidad los costos marginales de las empresas. Como sucedáneo de estas reglas de tarificación se empleó en muchos casos el criterio de fijar los precios en base a los costos medios variables de producción (a fin de que lo recaudado por tarifas alcanzara para hacer frente a los costos operativos erogables) estableciéndose sistemas de financiación de la inversión a través de fondos impositivos". "... En las décadas de 1970 y 1980 además cobró importancia el empleo de las políticas de precios de las empresas estatales

como pieza de las estrategias antiinflacionarias, lo cual hizo que muchas veces las tarifas fueran fijadas con el objetivo de hacer que su incremento impactara lo menos posible sobre el índice de precios al consumidor, independientemente de que las mismas se hallaran por debajo del costo marginal de provisión o no permitieran tasas de retorno como las deseadas"

El panorama de las regulaciones debe completarse con el estímulo a la industria nacional a través de las medidas de "compre nacional" que obligaba a las empresas a dar preferencia a proveedores extranjeros.

2.1) LA CRISIS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El cuestionamiento respecto de la intervención estatal en el sector público, se apoyó básicamente en consideraciones relati a la eficiencia no sólo en lo que hace a la eficiencia sector público/privado, sino también en lo referido a la eficiencia de economías cerradas o abiertas.

Así, las regulaciones tendientes a proteger mercados señaladas mas arriba y que consolidaban los monopolios en manos del Estado, comenzaron a ser removidas al mismo tiempo que se inició el proceso de privatizaciones tendientes a transferir activos públicos al sector privado. Todo ello, ubicando las consideraciones relati a la eficiencia en el centro del debate acerca de las empresas públicas.

El disparador de los cuestionamientos hacia la eficiencia de las empresas públicas fue el cambio de ciertas condiciones macroeconómicas, sin las cuales el modelo señalado dejó de adquirir funcionalidad. En efecto, el debilitamiento de la capacidad financiera del Estado, la escasez de capitales debida en gran parte a la inflación y la crisis provocada por el endeudamiento externo, pusieron en tela de juicio en lo inmediato el rol de las empresas públicas, y mas allá el papel del Estado en la acumulación del capital y la asignación de recursos.

A su vez, el cambio de dichas condiciones macroeconómicas en la Argentina, guardó una estrecha vinculación en primer término, con la crisis de un modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, circunstancia que provocó una necesaria modificación de las formas de intervención estatal. Esta crisis no fue sólo una crisis de acumulación sino que también afectó a las formas políticas y sociales que acompañaban al modelo de acumulación anterior, el keynesianismo. Entre los 70 y los 80, concluye un modelo histórico de acumulación basado en el crecimiento de la ocupación, las reformas sociales, la ampliación del Estado y el desarrollo. Pero esta crisis no sólo requirió de una reestructuración económica del capitalismo argentino, con la consiguiente renovación de las formas de integración al mercado mundial, sino que involucró también una reestructuración política a través de una nueva forma de relación Estado/sociedad y una reestructuración social a través de una nueva relación capital/trabajo.

Con respecto a la reestructuración económica, señala Schwarzer (1983):"A partir de la estrategia diseñada por el plan Martínez de Hoz, se recurre a una apertura de la economía que termina por romper con el modelo sustituista

semicerrado, a través de la reducción de aranceles a importación, la manipulación del tipo de cambio y de las tasa de interés por medio de un sistema financiero que pasa a ser, junto al Estado y mas allá del Estado, el principal reasignador de recursos externos e internos".

La centralidad del mercado externo frente a un disminuido mercado interno, junto con un Estado mínimo y un fuerte mercado de capitales, son la base del nuevo régimen en el cual se encuentran aliados los grupos económicos con las empresas extranjeras diversificadas y/o integradas con el Estado.
El manejo del aparato estatal por parte del gobierno militar fue redefinido en beneficio de los sectores señalados.
La reasignación del excedente hacia empresas controladas o vinculadas con los grandes grupos económicos y las empresas transnacionales, operó a través de la demanda y oferta de bienes y servicios y el manejo de sus precios relativos y del crédito e incluso del acceso diferencial al mismo, así como los avales y garantías oficiales.

En este proceso se vieron involucradas nuevamente las empresas públicas ya que "a lo largo del proceso de sustitución de importaciones se conforman mercados que dependen de la demanda estatal como comunicaciones, material ferroviario o construcciones eléctricas, siendo muchas de ellas netamente políticas. Durante determinados períodos del proceso militar estas actividades, debido al mantenimiento e incluso al aumento de la demanda estatal, alcanzaron altas tasas de crecimiento produciéndose significati transferencias de ingresos vía los precios relativos. Esta reforzada funcionalidad del Estado, respecto de las firmas oligopólicas, no puede concebirse como un proceso simple y lineal sino que por el contrario fue el

resultado de una reestructuración de los mercados jalonada por fuertes enfrentamientos entre los grupos económicos y las empresas transnacionales, tal el caso de las comunicaciones a partir del ingreso en la actividad del grupo Pérez Companc asociado con la empresa transnacional japonesa NEC, y también entre ellos y algunas empresas independientes." (Aspiazu, Khavisse, Basualdo 1986)

En otros casos en que el Estado era un importante productor
se produjo un considerable desplazamiento a favor de dichos capitales, ya sea como en el caso de las privatizaciones periféricas, como ocurrió en el mercado de las comunicaciones, sino también en actividades tales como el petróleo y la siderurgia, a favor de grupos como Acindar o Techint a través de Dálmine y Propulsora.

En este proceso de reestructuración, se produce a partir de 1976 un importante cambio en el rol de la empresa pública como incentivadora de la acumulación privada.
Durante esta etapa se produce un aumento del gasto conjunto de las empresas públicas modificándose asimismo su composición. "La participación de las empresas de propiedad colectiva dentro del sector público consolidado en lo referente a los gastos totales pasa del 31.84% para el período 73/75 al 33.08% en 1976/81 y al 35.21% en 1982/83. Sin embargo debe diferenciarse entre los gastos corrientes y de capital. En tanto la relevancia de la empresa pública en relación con los primeros aumenta considerablemente (pasando desde un 28.74% al 31% y luego 34.12% en lo referente a los gastos de capital) esa magnitud disminuye ligeramente frente a los demás

componentes de la administración pública, dado que de representar el 42.67% de los gastos en capital del sector público consolidado en el período 1973/75, pasan a tan sólo el 38.73% en 1976/81 y a 39.95% en 1982/83. Cfr. cuadro I)" (Bocco/Repetto 1991).

El mecanismo de la sobrefacturación unido al endeudamiento compulsivo a que son sometidas las empresas públicas se une a una fuerte disminución en la inversión pública en las empresas dando como resultado la profunda crisis en que se encontraban en forma previa al proceso de privatización.

En el caso de Entel, dicha circunstancia no fue revertida por la intervención, sino que por el contrario las empresas estatales empeoraron su desempeño en el período inmediato previo a las privatizaciones. En que consistió el beneficio de dicha venta ?. "Se vendieron empresas en crisis, capturadas en gran medida por las corporaciones internas y externas, pero asociadas a reformas regulatorias y de precios que permitieron el surgimiento de beneficios extraordinarios. Cuales son las consecuencias fiscales de privatizaciones como las descriptas? El gobierno se desprende de empresas que no están generando utilidades netas, pero las valoriza mediante la puesta en marcha de la nueva regulación y los nuevos precios relativos. A cambio de los activos reales pero principalmente a cambio del derecho de explotación del mercado protegido, el sector público obtiene tres contrapartidas 1) divisas en efectivo 2) títulos de deuda externa pública 3) una corriente de ingresos tributarios, básicamente la futura recaudación del impuesto a las ganancias" (Gerchunoff/Castro 1992).

3) LOS CONDICIONAMIENTOS ECONÓMICOS Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PRIVATIZACIÓN.

El inicio del programa de privatizaciones en la Argentina, que tuvo lugar con la privatización de Entel, se enfrento con un contexto económico sumamente caótico, caracterizado por un alto déficit fiscal estructural, una progresiva caída del financiamiento global, alta inflación y un sector público con escasa capacidad regulatoria.

Dichas circunstancias, en lugar de ser tenidas en cuenta como restricciones del contexto que atentarían contra la política privatizadora, por lo que primero cabria la obtención de un contexto económico mas estable y el saneamiento de las empresas, y luego la transferencia de activos al sector privado, en cambio se procedió en forma inversa. La política de privatización fue considerada como un instrumento para resolver esos mismos condicionamientos.

"Dadas las restricciones macroeconómicas en el punto de partida, las privatizaciones terminaron incorporándose en forma dominante al capitulo de la política económica para la emergencia (mejora del cash flow de corto plazo del sector público, saneamiento patrimonial del Estado a través del canje de activos públicos por deuda, mejora de corto plazo en las cuentas del sector externo), subordinando a esos fines las otras metas vinculadas a la eficiencia global, a la competitividad y a al bienestar de los usuarios". (Gerchunoff/Castro 1992).

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Uno de los principales responsables de la política privatizadora, el ex Ministro Dromi señalo en este sentido, los objetivos fiscales y de corto plazo de las privatizaciones en los considerandos a las leyes de reforma administrativa y emergencia económica: "La privatización no es una política sino un medio. Por lo tanto se requiere creatividad para diseñar políticas apropiadas para cada problema del sector público. Las estrategias de la privatización están determinadas por los objetivos específicos del gobierno. El denominador común de estos esfuerzos es lograr que las empresas estatales no sean tan dependientes de los subsidios y financiamiento del gobierno y que sean mas competiti, tanto a nivel nacional como internacional". En el mismo sentido, en la interpelación ante la Cámara de Diputados, del día 28 de marzo de 1990, Dromi afirmo refiriéndose a la política de privatizaciones :Esta transformación es un reclamos de la sociedad argentina. De otra forma no habrá solución en esta Argentina que tiene 1000 millones de dólares de déficit público donde la sociedad no soporta mas a este Estado gigantesco y endeudado y donde es justo reconocerlo no debemos mas porque no tenemos mas capacidad de endeudamiento"(Pág./12 29-3-90 p. 2).

La obtención de objetivos a corto plazo, privilegio los aspectos mas arriba mencionados, relegando otros referidos a definiciones estructurales respecto de que tipo de mercados se favorecerían con la privatización. El mantener mercados protegidos plantea una elección a futuro por parte del gobierno a favor de la constitución de monopolios privados de servicios públicos, con las consiguientes consecuencias que ello trae para la eficiencia productiva y la asignación de recursos.

Aquí cabe una importante definición conceptual en lo que hace a la relación entre privatización y liberalización. En efecto, una cosa es vender activos del sector público y otra muy diferente es someter empresas del sector público a fuerzas competiti. Ambas pueden ser hechas independiente mente como bien lo demuestra el caso de Entel, tal como se intentara demostrar en el presente estudio.

El conflictivo contexto macroeconómico previo a la privatización que tal como señalamos, empujo al gobierno a presentar la privatización como una cuestión de urgencia que no permitía mayor dilación, amen de su intencionalidad política, a los efectos de obtener una mayor legitimación popular para la privatización, privilegio los objetivos de corto plazo. Sin embargo, no bastan para explicar el fenómeno, la consideración del contexto como una simple restricción que obligo a la toma de medidas en forma rápida y decidida . En este sentido resulta en parte verdadero el argumento de que "las decisiones de política económica apuntaron a salvar la brecha financiera en lo inmediato sin que mediara un calculo estratégico acerca de los efectos mas perdurables de las transferencias de activos" (Gerchunoff /Castro 1992).

Sin embargo, los objetivos de corto plazo como ser la resolución de los problemas fiscales y de la deuda externa
la estimulación de las inversiones , el suministro de financiamiento adicional al sector público para asignarlo a inversiones con altas tasas de retorno social y finalmente el incremento de la eficiencia productiva de las empresas, son absorbidos por los objetivos de mas largo plazo consistentes en la superación de los problemas de disponibilidad de divisas y de la inserción en la economía mundial. "Más que la modernización y expansión de la capacidad productiva

se hace hincapié ahora en el proceso de asignación y empleo de recursos de manera que responda a las necesidades de fortalecimiento de la balanza de pagos a mediano y largo plazo acorde con las nue condiciones que presenta la economía internacional. ...En todos los casos el fundamento de esos procesos de internacionalización radica esencialmente en subordinar las estructuras producti nacionales al sistema mundial (políticas comerciales y de precios) por un lado, y en afectar las funciones económicas del Estado (a través de sus políticas de gastos corrientes , de inversión y de empresas publicas)". (Lichtensztejn y Baer 1986).

A su vez, la necesidad de políticas económicas que hagan posible la inserción en el mercado mundial, no responde sino
al proceso de transnacionalización y reformulación estatal necesaria en virtud de nuestra condición de país periférico. Como señala E. Faletto " la transformación económica de un país dependiente carece por lo general de una dinámica interna, de modo que los reordenamientos de las economías centrales significan para los países periféricos y dependientes reacomodos drásticos en su modalidad de inserción".(Faletto 1989).

4) EL CASO DE ENTEL

4.1) ALGUNAS DE LAS CAUSAS DEL DETERIORO DE LAS EMPRESAS ESTATALES.

Un análisis que pretenda desentrañar las causas del deterioro empresario, no puede dejar de incluir la estrecha interrelación existente entre la empresa publica y el poder político por un lado y la empresa publica y el sector privado por el otro, puesto que dichas interrelaciones explican en la gran mayoría de los casos, decisiones empresarias que no respondieron a razones de eficiencia técnica o de rentabilidad económica pero si a otra lógica inscripta en un escenario mucho mas amplio que el de la propia empresa publica. Tal como señala H.Boneo (1984) la incorporación de elementos vinculados al contexto político, económico y social en que desarrollan su acción las empresas otorgan un importante parámetro de análisis de los problemas."...El lugar central del concepto de objetivos debe ser reemplazado por el de interrelaciones y hasta puede afirmarse que los objetivos reales son la respuesta gerencial al conjunto de interrelaciones en que se encuentra inmersa la empresa".

Pueden señalarse como causas originarias del deterioro común a la totalidad de empresas publicas las siguientes:

a) Gestión deficiente debida a la falta de continuidad de planes y dirigentes, lo que incluye inversiones improduci, deficiente mantenimiento y seguimiento de

planteles exteriores y trabajos efectuados por contratistas, falta de planificación en las privatizaciones periféricas, etc.

b) Decisiones altamente centralizadas, lo que produce un excesivo control.

c) Comportamientos corporativos por parte de proveedores y sindicatos.

d) Tarifas fijadas en forma exógena a la empresa sin tener en cuenta su situación económico/financiera.

e) Restricciones en la inversión y el mantenimiento deriva das de la reducción del gasto público.

f) Abultado endeudamiento debido a deudas con contratistas y proveedores, demoras en el pago por parte de organismos del sector público ,etc.

Así, varias de las causas mencionadas precedentemente se vinculan a interrelaciones de la empresa publica con diversos grupos particulares tales como proveedores, consumidores, sindicatos, etc. que en la búsqueda de sus objetivos específicos han prevalecido en la historia de la empresa publica por sobre las decisiones de eficiencia empresaria.

Con respecto a la interrelación entre empresa y gobierno, puede describirse como una red compleja de relaciones de poder/dependencia entre la empresa y un conjunto de unidades componentes del gobierno que establecen

objetivos para las empresas, regulaciones que limitan o determinan su comportamiento y que controlan sus recursos escasos.

En este sentido, dentro de las causas señaladas también pueden identificarse aquellas vinculadas a la toma de decisiones por parte del poder central vinculadas a aspectos macroeconómicos, tal el caso de la determinación de tarifas, la disminución de la inversión vinculada a reducciones al gasto público, el endeudamiento externo vinculado a la escasez de capitales, etc.

En lo que hace a la interrelación entre empresa publica y sector privado resulta de particular interés aquella en que la organización del sector privado que se relaciona con la empresa publica, puede apelar a organismos del gobierno central con poder efectivo sobre la empresa. Es dentro de este tipo de interrelaciones donde encontraremos mayor cantidad de elementos que permitan entender el rol que cumplieron las empresas publicas en lo que hace a la transferencia de recursos hacia el sector privado. Dicha interrelación explica en gran medida razones que globalmente quedan incluidas dentro de "gestiones empresarias deficientes", "excesos de control", "interferencias políticas excesi", etc., que no responden a una lógica propia de la empresa publica, sino al papel que la empresa desempeña en la transferencia de recursos del Estado hacia agentes económicos privados.

4.2) LA SITUACIÓN DE ENTEL EN EL PERÍODO INMEDIATO ANTERIOR A LA PRIVATIZACIÓN.

Las causas de la deteriorada situación de la empresa de Telecomunicaciones no difirieron en lineas generales de las causales señaladas mas arriba respecto del conjunto de las empresas estatales. En el caso especifico pueden señalarse las siguientes especialmente respecto de los últimos años de gestión estatal:

a) La captura de la empresa por parte de los proveedores exteriorizada a través de la excesiva interferencia en las decisiones empresarias.

b) La falta de planificación global exteriorizada en la proliferación de privatizaciones periféricas.

c) La realización de inversiones improducti que significo el Plan Megatel, en la medida que la empresa contaba con un importante stock de lineas instaladas no libradas al servicio.

d) La toma de decisiones vinculada a intereses externos a la empresa evidenciada en el privilegio otorgado a la expansión del sistema, paralelo al descuido en el mantenimiento de la capacidad instalada, como asimismo en las decisiones respecto al equipamiento y tecnología.

e) Las restricciones en lo referente a la inversión y al mantenimiento derivadas de la reducción del gasto público

f) La fijación en forma exógena de las tarifas.

A pesar del marcado deterioro debido a las causas arriba mencionadas las siguientes cifras marcan una evolución relativamente favorable de la empresa en lo referido a la mejora en la productividad para el período señalado:

	1975	**1989**
Lineas	1.651.000	3.200.000
Abonados con telediscado	50%	97,5%
Telef. públicos alcancía	7190	22.900
Circuitos interurbanos (Km por circuito)	1.680.000	17.684.000
Trabajadores cada 1000 lineas	29,5	15

Fuente: Entel

Ahora bien el proceso de deterioro empresario se inicio con uno de los capítulos mas conflictivos dentro de la historia de la empresa constituído por las privatizaciones periféricas, vinculadas a trabajos de ingeniería, construcción e instalación de planteles, mantenimiento, etc. la transferencia de las obras a contratistas privados trajo aparejado por un lado, un encarecimiento considerable de las mismas en relación al costo que insumían dichas obras cuando la misma empresa lo efectuaba. En relación a las contrataciones, la debilitada capacidad de gestión y control de la empresa

estatal resultaba en demoras y abandonos de obras que la empresa debía finalmente enfrentar.

Por otra parte, las privatizaciones periféricas realizadas con escasa planificación global resultaron en la superposición de tecnologías diversas que conspiraron contra la eficiencia del servicio.

A partir de 1989, el deterioro empresario se acentuó, circunstancia que guarda vinculación con la decisión acerca del proceso privatizador.

Según los informes de la SIGEP correspondientes a los tres últimos trimestres de 1990 sobre el estado de la situación empresaria pueden señalarse los siguientes aspectos problema ticos en la etapa previa a la privatización.

Situación comercial

A la fecha de transferencia el total de lineas funcionando era de 3.100.000 aproximadamente, y teniendo en cuenta que la ganancia acumulada durante el transcurso del año había sido de 40.000 lineas, la disminución fue del 70% respecto del año anterior. El principal problema comercial estaba dado según la SIGEP por la magnitud de reclamos por fallas técnicas y los cuestionamientos respecto de las facturaciones que desbordaban la capacidad de atención de la empresa.

Situación operativa

Al 7-11-90 el total de lineas instaladas ascendía a 3.500.000 mientras que las libradas al servicio comercial eran de alrededor de 3.100.000, lo que

arrojaba un stock de lineas disponibles del 11% del total instalado. La falta de planificación adecuada en la expansión de la infraestructura telefónica llevo a la empresa a la asunción de compromisos por encima de su real capacidad técnica y económica y derivo en la desatención del mantenimiento del equipo existente, encontrándose a fines de 1990 mas de 200.000 abonados fuera de servicio lo que originaba una perdida de US 150.000 diarios según la SIGEP.

Situación económico/financiera

Las ventas acumuladas al 7-11-90 se estimaban en alrededor de A 6.500.000 a valores del mes de diciembre de 1990 y el endeudamiento total al 30-10-90 era de US 3.000.000. El abultado endeudamiento se vio agravado ademas por el peso de los intereses devengados.

Recursos humanos

A la fecha de adjudicación de la empresa al sector privado la dotación de personal era de 43.973 agentes. El principal problema estaba constituido a juicio de la SIGEP no por la cantidad de personal sino por su mala distribución especial mente en las áreas de mantenimiento y explotación del servicio.

El panorama señalado se completa con el señalamiento que efectuó la SIGEP respecto de la total ausencia de control contable evidenciada en que los últimos estados contables de la empresa correspondían al ejercicio cerrado al 31-12-87, siendo la ultima memoria definitiva la correspondiente al ejercicio 1988 .

En estas condiciones se procedió a transferir los activos estatales a manos privadas.

4.3) LA NUEVA REGULACIÓN

4.3.1) ASPECTOS GENERALES DE LA PRIVATIZACIÓN. EL PROCESO DE VENTA Y SUS ALTERNATIVAS

Este capitulo constituye un intento de explicitar las bases sobre las cuales se efectuó la privatización, a través de la reconstrucción del proceso de venta en base al seguimiento cronológico de las normas que rigieron dicho proceso, esto es la ley de Reforma del Estado, los primeros decretos que fijaron pautas generales, el pliego de bases y condiciones y los contratos de concesión. El conjunto de la normativa señalada ha suplido en la practica al necesario marco regulatorio que debe anteceder a toda privatización y que en este caso resulto inexistente.

Puesto que el hilo de la argumentación seguirá el orden cronológico dado por la normativa señalada, en cada uno de los cuerpos normativos mencionados serán profundizados los temas de mayor relevancia, ya sea desde el punto de vista jurídico, desde el económico o desde el político, según fuere pertinente, sin descartar en algunos casos, la óptica periodística en la medida que se trate de hechos con fuerte vinculación con la realidad cotidiana.

La venta de la empresa estatal fue la primer experiencia de privatización de activos que se llevo a cabo luego de la sanción de la ley 23.696 de reforma del Estado. Ya la administración radical había iniciado lentamente el proceso de privatizaciones, que en todo caso opero como antecedente de esta nueva "vuelta de tuerca", que con objetivos no tan diferentes pero con modalidades decididamente diversas, inicio el gobierno Justicialista a partir de 1989.

En efecto, "cuando se define por primera vez como "cuestión socialmente problematizada" el tema de las privatizaciones de Aerolíneas Argentinas y de Entel en la ultima etapa del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, la presión interna y externa de los grupos de poder económico para que se realizara un profundo ajuste estatal, ya se hacia sentir. Pero no obstante el fracaso de la experiencia del Plan Austral todavía primaban los criterios "heterodoxos" del gobierno que apegado a sus concepciones de tipo socialdemócrata, pretendía eludir las recetas mas clásicas del monetarismo conservador y marcaba ciertos limites a las ideas privatistas en boga. El alfonsinismo aun consideraba posible imponer "desde arriba" cierta disciplina al capital y al trabajo a partir de un espacio estatal definido en términos de "neutralidad y "autonomía" en el que la lógica del sistema político democrático impusiera sus reglas al mercado." (Thwaites Rey 1993).

A las condiciones que determinaron el fracaso de esta modalidad y posibilitaron una política de privatizaciones como la que efectivamente se implemento, no resulta ajeno el rol que cumplieron los diversos actores sociales especialmente el principal partido opositor de ese momento, el justicialismo, los sindicatos, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.

El primero de ellos, negándose en el Parlamento a debatir (en el sentido estricto del termino) el tema, planteando una cerrada oposición, memorable en el caso del Senador Eduardo Menem en tanto principal detractor de la propuesta radical de privatización de Aerolíneas Argentinas, especialmente por los fundamentos de fuerte contenido ideológico contrarios a los procesos privatizadores, que a los pocos meses debió abandonar, para legitimar ese mismo proceso ahora en base a consideraciones estrictamente económicas.

Los sindicatos por su parte, adoptaron una actitud bastante cercana a la anterior en lo que hace a su oposición, rechazando de plano la propuesta radical en base por un lado a su propio interés corporativo que se veía seriamente amenazado, y por el otro prolongando la actitud que durante el período 83/89 habían venido manteniendo hacia la administración radical, de abierto enfrentamiento.

Finalmente, los medios de comunicación "capturados" por los sectores mas liberales, que no cejaron en su predica privatista y que tanto eco encontraron en la sociedad en su conjunto , en la que "pegaron" con efectos inusitados, los argumentos relativos a la ineficiencia del Estado.

La materialización de la privatizaciones fue posible gracias a la sanción de un conjunto de normas elaboradas por el nuevo gobierno y que serán motivo de análisis en el presente capitulo.

Las características básicas de la nueva regulación respecto de las empresas publicas y en especial de la empresa de telecomunicaciones, surgen del conjunto de de leyes, decretos y resoluciones que hicieron posible la transferencia de los activos, definiendo alternativas, modalidades y

procedimientos para la venta como asimismo los derechos y obligaciones para las nue licenciatarias.

La reconstrucción del proceso de venta de la empresa estatal efectuada en base al análisis de la normativa pertinente

permitirá arrojar luz sobre la nueva regulación del mercado de las telecomunicaciones.

a) LA LEY 23.696 DE EMERGENCIA ADMINISTRATIVA. LA LEY MARCO Y LAS FACULTADES OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO.

El primer paso dado por el gobierno justicialista consistió en la sanción de las llamadas leyes de emergencia que hicieron de marco legal al posterior proceso de reforma del Estado otorgando amplios poderes que el Parlamento delego en el Ejecutivo.

En cuanto al procedimiento para privatizar, la ley exigía que previamente fuera efectuada para el caso, la declaración de "sujeta a privatizacion", declaración que el Congreso delego en el Ejecutivo, reservándose la aprobación posterior por ley. La misma ley establece en un anexo los entes que son declarados "sujetos a privatizacion". Esta atribución del Parlamento deriva de la facultad de creación, otorgamiento de funciones y atribución de presupuesto, que se encuentra constitucionalmente en cabeza del Legislativo, respecto de la totalidad de entes del Estado. En cambio el Ejecutivo solo había tenido hasta el momento la facultad de administrarlos, por lo que cualquier facultad consistente en la disposición de los mismos le correspondía al Congreso.

Una vez efectuada la declaración seria el Ejecutivo quien llevaría a cabo el procedimiento de ejecución, el que seria fijado por el mismo Poder Ejecutivo mediante decreto, que estableciera las alternativas, procedimientos y modalidades.

Mas alla de la declaración mencionada, la única participación que en el proceso de ejecución se le otorgo al Parlamento fue la de constituir una Comisión Bicameral que haría de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo pero que careció de facultad decisoria alguna. En realidad su control consistía en uno meramente político. En cuanto al control habitual de los órganos administrativos fue mantenido para el proceso de privatización el control del Tribunal de Cuentas y el de la Sindicatura General de Empresas Publicas

La amplia delegación que, propia de las leyes de emergencia, se efectuó en el Ejecutivo, requirió para no ser atacada de transferencia de competencias en blanco, del establecimiento de pautas concretas de acción en lo referido a la manera de llevar adelante la privatización. Por eso la ley estableció específicas pautas de acción en lo referido a alternativas, modalidades y procedimientos para la privatización.

En el caso de Entel, la modalidad consistió en la venta de las acciones de dos sociedades previamente constituidas, sociedades a las que se les otorgo la licencia para la prestación del servicio telefónico básico, constituyéndose asimismo en forma simultánea otras dos sociedades para la prestación del Servicio Internacional y del Servicio en Competencia .

El procedimiento utilizado para la elección de la licenciataria fue el de licitación.(art. 18)

Una circunstancia importante consistió en que dentro de las opciones otorgadas por la ley, el Ejecutivo opto por el otorgamiento de la licencia correspondiente, en lugar de la figura contractual clásica de la concesión. Este hecho por un lado, respondió a la concepción subyacente a este proceso de privatizaciones, de incluir a la prestación del servicio de telecomunicaciones en un régimen de mercado, reservandose el Estado a través de la licencia la facultad de control de la actividad comercial. Por otra parte la elección de dicho forma jurídica esta a tono con una de las características fundamentales del proceso privatizador, esto es que consistió en transferir a través de la licencia ,los derechos a explotar un mercado en el caso, en condiciones de exclusividad. Esto significo desde el punto de vista del Derecho Administrativo excluir a la prestación del servicio de telecomunicaciones del ámbito de regulación propio del servicio público en lo que hace al sometimiento a la Ley de Contabilidad, al Régimen de Compras, al Régimen Jurídico Básico de la Función Publica, al Régimen de Obras Publicas, etc., todas ellas regulaciones propias del servicio prestado en condiciones de Servicio Público.

b) EL DECRETO 731/89. LAS BASES DE LA PRIVATIZACIÓN.

Esta fue la primera de las normas reglamentarias de la ley 23696 .A pesar de haber fijado criterios muy generales al respecto, fue rápidamente modificada tal como surge a continuación.

El decreto fijaba en principio, la división de la red urbana de los servicios telefónicos básicos en tres áreas que comprenderían todo el territorio nacional y que podrían ser adjudicadas a un mismo oferente según el concurso.(art. 2)
Con respecto a las licenciatarias, estas debían ser sociedades anónimas constituidas conforme a los artículos 163 a 307 de la Ley de Sociedades y cuyo único objeto fuera la prestación de los servicios a adjudicarse (art.8) .A ellas les transferiría el Estado los activos de la empresa.
El capital social de las adjudicatarias estaría representado por acciones de distinta categoría. El operador conservaría como mínimo el 51% por ciento de las acciones con derecho a voto .Las acciones del grupo operador serian nominati e intransferibles sin el consentimiento de la autoridad de control, quien seria el encargado de autorizarlas.

El plazo para la adjudicación de las licencias en condiciones de exclusividad seria de cinco anos al cabo de los cuales la prestación del servicio público telefónico básico quedaría en régimen de competencia abierta sin limite de tiempo y en las mismas condiciones del llamado inicial, permitiéndose a cualquier interesado la solicitud de las respecti licencias en competencia con la o las licenciatarias que presten el servicio en ese momento.

Las obligaciones para las adjudicatarias se fijaría a través de un plan mínimo de servicios a prestar, fijandose asimismo índices mínimos de calidad y eficiencia en la prestación. Ante su incumplimiento se preveía como sanción, la automática apertura por parte de la autoridad de control de la región o del servicio, a la competencia de otros prestadores privados sin perjuicio de la eventual caducidad de la licencia.

Finalmente con respecto a las tarifas, se establece una pauta genérica para su posterior determinación, consistente en que serán justas y suficientes para sufragar los costos de una administración eficiente y proveer una utilidad razonable. La autoridad de aplicación seria la encargada de la verificación de las mismas.

c) EL DECRETO 59/90 Y LA MEJORA EN LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA. ACERCA DE COMO REGULAR LA COMPETENCIA.

A escasos dos meses del decreto anterior, se sanciona el primero de los decretos modificatorios. En primer lugar, la adjudicación que antes estaba prevista en base a la entrega de tres zonas, ahora se efectuaría adjudicando las acciones de dos sociedades anónimas, a las que se les otorgaría la licencia para la prestación del servicio, previéndose que el pliego de bases y condiciones estableciera la posibilidad de adjudicación de ambos paquetes accionarios a un mismo oferente. A los efectos de la adjudicación de los paquetes accionarios, previamente deberían constituirse las dos sociedades anónimas para la prestación del servicio básico telefónico y simultáneamente se constituirían otras dos, para la prestación en condiciones de exclusividad

del servicio internacional y del servicio en condiciones de competencia, respectivamente.

Con respecto al capital social que se transfiere, ahora se fija la representación a través de acciones escriturales, manteniéndose la proporción del 51% para los operadores. Asimismo se concede a las futuras licenciatarias un plazo mayor para el otorgamiento de la exclusividad de las licencias puesto que el plazo de cinco anos se contaría ahora a partir del segundo año de la transferencia de las acciones de las sociedades, otorgándoseles también la posibilidad de una prorroga en la exclusividad por tres años mas, al vencimiento de los cinco .

Así, mediante esta norma se mejoran las condiciones anteriores en favor de las futuras licenciatarias. En primer lugar, la circunstancia de que se adjudiquen acciones de sociedades anónimas junto con la licencia para la explotación del servicio, en lugar de la adjudicación de tres zonas, lo que de hecho significaba una concesión en el sentido tradicional, es compatible con la decisión del gobierno de transferir la explotación de un mercado otorgando a las licenciatarias una mayor libertad en lo referido a la explotación comercial.

A su vez ello se corresponde con la intención de alejar en mayor medida el servicio, de la tradicional regulación de los servicios públicos en base al Derecho Administrativo y a las normas de Derecho Público en general, determinando que la actuación de la empresa se llevaría a cabo en un marco legal más cercano al de la actividad privada en general y en un ámbito de mayor libertad contractual. Quedan así conformadas dos tipos de relaciones, por un lado las relaciones entre la empresa y el Estado, regidas por las

regulaciones básicas dictadas durante el proceso de privatización y por las posteriores emanadas principalmente del ente regulador, y por el otro las relaciones entre usuario y empresa regidas básicamente por las normas propias del Derecho privado.

En efecto, tal como señala J.R. Dromi "la relación entre el concesionario (en este caso la licenciataria) y el usuario de un servicio público, depende de que su uso sea obligatorio o facultativo para el usuario. Por tanto, si el mismo es obligatorio, la relación será reglamentaria y si es facultativo, será en principio contractual. Cuando sea reglamentaria se regirá por el Derecho público; cuando sea contractual la regirá principalmente el derecho privado". En el caso del servicio de telecomunicaciones, la obligatoriedad para el usuario deriva por un lado de la necesidad básica del servicio de comunicaciones y por el otro de la sola existencia, tal como ha quedado configurado el servicio, de una sola empresa prestadora, en función de la zona en que habite el usuario. Por lo tanto, no existe el componente facultativo necesario en la relación contractual, sino el obligatorio dado por las reales condiciones fácticas en que el servicio se presta.

Ahora bien, las innumerables controversias que se han suscitado con relación al servicio, entre empresas prestadoras y usuarios, han sido reiteradamente consideradas por los tribunales como de jurisdicción comercial, esto en la medida que los jueces consideraron el carácter contractual de la vinculación entre ambos. De ello cabe inferir que al régimen jurídico de las comunicaciones, no le son aplicables las normas que, según afirma el administrativista mendocino, le serian aplicables en el caso que fuera una lisa

y llana concesión. De ello cabe inferir que el régimen buscado fue uno mucho mas laxo en cuanto a su regulación que el de la concesión.

Con respecto al reemplazo de las tres áreas, por la división de la red telefónica en dos áreas de exclusividad, Norte y Sur, puede señalarse, por un lado, que respondió al intento de "estimular la competencia por comparación entre monopolios naturales" (Coloma/ Gerchunoff/Schappacasse, 1993).

Ahora bien, esta nueva reforma permitió la división en dos regiones, pero manteniendo entre ambas la propiedad del Servicio Internacional y de los Servicios en Competencia, lo que resulto en un modelo consistente en un duopolio de los servicios urbanos y un Monopolio del Internacional.

La calidad de monopolio natural del servicio Urbano de Telecomunicaciones, justificaría en principio, desde el punto de vista del servicio básico la existencia del monopolio, sin embargo otra es la situación respecto de los servicios internacionales y en competencia. "Si bien la telefonía es un servicio que se presta generalmente a través de una red y que se halla sujeto a importantes economías globales de escala y de densidad (con el agregado de que cuanto mas amplia es la red, cada abonado recibe el beneficio de poder comunicarse con un numero mayor de otros usuarios),la aparición de nue posibilidades técnicas de comunicación y de nuevos "productos telefónicos" paralelos (vgr, comunicaciones vía satélite, telefonía móvil, redes informáticas, telefacsimiles, etc.) ha hecho que comenzaran a surgir importantes segmentos de la industria en los que la competencia aparece como económicamente posible." (Coloma/Gerchunoff/Schappacasse_)

Seguramente esa fue la idea que animo a los gestores de la privatización, y lo que motivo la creación de dos sociedades anónimas, diferentes a las que prestarían el servicio básico, y el otorgamiento según lo prescripto en el art.17 del decreto 59/90 y del 731/89, del carácter de prestación en condiciones de competencia para los servicios de valor agregado, ampliado, de información, de procesamiento de datos, de telefonía móvil y de todo otro servicio considerado no básico en el Pliego de Condiciones.

Ademas de la competencia abierta, tampoco habría exclusividad ni división en regiones. Sin embargo, el mismo decreto 59/90 estableció que las acciones de esas sociedades serian divididas por partes iguales entre las dos licenciatarias del Servicio Básico. De tal manera, a los efectos de la mayor o menor competencia, se combinan aquí dos cuestiones diferentes , una la de la propiedad de las empresas y la otra la de la estructura industrial mas aconsejable.

Tal como lo señalan Coloma y Gerchunoff la coexistencia de segmentos monopólicos y segmentos potencialmente competitivos dentro del mercado telefónico plantea el problema técnicamente denominado de "predación de precios" de los servicios competitivos. El fenómeno consiste en la fijación de precios por parte de una empresa, orientados a eliminar la competencia en un cierto mercado o segmento de mercado, aprovechándose para ello de la posición dominante que ostenta dentro de ese u otro sector de la economía, hecho que trae como consecuencia el apartamiento de las condiciones de eficiencia en la tarifa y la aparición de una estructura industrial suboptima.

Según los autores mencionados, la contracara de ese fenómeno esta constituida por el fenómeno de "descremacion", que tiene lugar en el caso de actividades que tienen segmentos que individualmente considerados admiten el surgimiento de mas de una firma, pero que por sus economías de alcance resulta socialmente mas aconsejable que sean provistos por una única empresa que los explote conjuntamente con otros servicios relacionados. Acaso habrá sido este fenómeno el tenido en cuenta en el momento de privatizar?

El fenómeno de predación de los servicios competitivos podría darse en este caso, a través del uso de su poder de mercado, en la fijación de tarifas para la utilización de la red por sus competidores, o bien a través de la fijación de tarifas artificialmente bajas para los segmentos competitivos "dumping prices", financiadas mediante subsidios cruzados obtenidos por la explotación de los segmentos monopólicos del mercado.

Recapitulando, cual era la forma de propiedad mas aconsejable en virtud de la estructura industrial que se considero mas adecuada? Suponiendo que para la provisión del servicio de telecomunicaciones debía asegurarse un mercado en condiciones de monopolio natural, fueron los potenciales peligros señalados mas arriba los que condujeron a que los servicios en competencia e internacionales se otorgaran a un mismo propietario? Estaba el Estado, por ejemplo, en condiciones de controlar que las empresas no aplicaran subsidios cruzados entre los diferentes tramos del mercado?

Las circunstancias anteriores nos conducen a la cuestión de como regular los mercados, para que su funcionamiento lo sea en condiciones lo mas competiti posibles.

La protección al funcionamiento competitivo de los mercados, responde a la concepción acerca de que si el mecanismo de oferta y demanda funciona adecuadamente, el juego de las voluntades será el correcto, asignando el "real precio" a bienes y a servicios. De tal forma, "se protege la competencia permanente como el mecanismo que ira indicando la medida en que las cosas son queridas por la gente" (Malamud Goti, 1984). Pero dado que ese mecanismo se ve afectado en los casos en que ciertos compradores o vendedores se encuentran en posición de dominio y se comportan de modo tal que impiden a otros intervenir de modo competitivo, se hacen necesarias ciertas regulaciones para preservar dicho mecanismo, frente al ejercicio de un poder que elimina la posibilidad de concurrencia.

La estrategia que cada Estado siga, dará como resultado la preferencia respecto de los diferentes mecanismos de regulación, tales como barreras aduaneras, control de inversiones extranjeras, incentivos crediticios, leyes de control de precios, leyes de defensa del consumidor, etc.

En el caso de monopolios naturales de servicios públicos como el que nos ocupa, desde el punto de vista de la competencia, la regulación se encuentra mucho mas acotada tornando inaplicables varios de los mecanismos señalados, lo que no significa que no sean susceptibles de regulación. Todo lo contrario. La condición de monopolio natural torna imprescindible la máxima atención por parte de las autoridades en lo que hace a la fijación de

regulaciones que permitan tal como ya señaláramos mas arriba, una "mímica del mercado".

Ahora bien, merece aquí efectuarse una distinción entre dos momentos diferentes en la regulación. La totalidad del marco normativo que hizo posible la privatización, (y que dada la inexistencia de un marco regulatorio previo, funciono de hecho como tal), determino la prestación del servicio de telecomunicaciones en condiciones de monopolio natural, consolidando un duopolio en el servicio básico, y un monopolio en el internacional y en los servicios en competencia. Tal como se explícita en este informe en algunos aspectos, no en todos, dicha conformación podría llegar a justificarse, desde una lógica estrictamente técnica, con las reser y limitaciones que se han intentado señalar. Sin embargo, no ocurriría en este caso un fenómeno muy diferente del que acontece en el resto de los mercados, tanto en nuestro país como en el mundo en lo relativo a la integración horizontal y vertical de los mercados y a la conformación de considerables grupos económicos.

El desafío para el Estado en todo caso consiste en encontrar las formas de regularlos, de manera tal que, ademas de evitar las situaciones de dominio, se apunte también a prevenir sus manifestaciones noci. Sin pecar de escepticismo, nos enfrentamos con mercados donde los factores se encuentran ya en posiciones de fuerza, que impiden el ideal juego libre de voluntades, y no resulta para nada desdeñable el objetivo de prevenir un empeoramiento de esa situación ya distorsionada.

Por ello, la tendencia consiste en la actualidad desde el punto de vista de la regulación, mas que a perseguir las posiciones de control, a prohibir la

ejecución de actos de abuso. Para esto los países han recurrido a las leyes de defensa de la competencia como forma de máxima intervención, dado su carácter penal-administrativo, sobre la base de las deficiencias del mercado y en beneficio del mecanismo de formación de precios.

La otra forma de regulación del mercado esta dada por la normativa que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha sancionado y cuya reconstrucción permitiría la definición mas precisa del modo en que se encuentra funcionando el mercado de las telecomunicaciones. Dado lo extenso de dicha labor , bien merecería una segunda parte a la presente investigación junto con el análisis de dichas practicas, a la luz de la Ley de Defensa de la Competencia.

Para finalizar, las consideraciones anteriores no significan la emisión de juicios de valor de carácter positivo, respecto de las modalidades que adquirió la privatización de Entel, puesto que las bases para el funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones, constituyen el punto de partida sin retorno, (salvo que algún gobierno decidiera rever los contratos, circunstancia que parece poco probable) para el desarrollo de la actividad. No obstante ello, los efectos recién comienzan a ser percibidos. La capacidad que desarrolle el Estado para la concreta regulación, será el punto clave no solo en el caso de las telecomunicaciones sino para el conjunto de la economía.

d) EL PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES. EL DECRETO 62/90.

Un Pliego de Condiciones consiste en un conjunto de cláusulas , formuladas unilateralmente por la Administración, que especifica el servicio que se licita (objeto), las pautas que regirán el contrato a celebrarse ,los derechos y obligaciones del oferente y los contratantes y el mecanismo procedimental a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento)
El Pliego es una norma general dictada por la Administración, de carácter reglamentario cuyos destinatarios son aquellos que pueden participar en los procedimientos de contratación. Dado su carácter eminentemente reglamentario, obliga a licitantes y a licitadores y de dicha forma jurídica reglamentaria deriva su fuerza vinculante a los efectos de la voluntad contractual, independiente de la aceptación de los oferentes
y lesiva de la autonomía negocial de los sujetos.

La significación jurídica del Pliego en el proceso licitatorio implica una serie de consecuencias jurídicas tales como: la obligatoriedad para el licitante de observar estrictamente las prescripciones del Pliego con la consecuente prohibición de modificarlo o alterarlo como principio general; el rechazo de las ofertas inadmisibles, cuando no se ajustan al Pliego; regulación del procedimiento licitatorio y de la ejecución contractual primordialmente por las cláusulas del Pliego, de tal forma que los oferentes, adjudicatarios y licitantes se ajusten a el como a la ley misma.

Dado que el Pliego establece las reglas especificas de cada licitación, de manera tal que todas las cuestiones que eventualmente pudieran surgir deben

decidirse de conformidad a sus términos, en principio no caben alteraciones ni modificaciones al mismo. Los efectos jurídicos que produce respecto de los adquirentes y del futuro contratante, implica que la Administración no puede alterarlo, modificarlo o rectificarlo después de efectuado el llamado a licitación sino limitadamente. Su modificación antes de la adjudicación es posible, pero ello importa un nuevo llamado a licitación dado que la modificación carecería de efectos respecto de oferentes que se hubieren presentado con la consiguiente responsabilidad hacia ellos por parte de la Administración.

A pesar de las consideraciones anteriores sobre las que no hay discusión jurídica alguna, en el caso de Entel las modificaciones al Pliego se sucedieron en seis oportunidades en el lapso de cuatro meses.

Los siguientes constituyen los principales aspectos del Pliego de Bases y Condiciones y sus modificaciones.

La venta del 60% de las acciones de Entel se efectuó por medio de concurso público internacional, e incluyo los siguientes pasos:

a) Precalificación a efectuarse con fecha 28/3/90
b) Presentación de ofertas de los precalificados .Fecha tope 11/6/90
c) Preadjudicación (14/6/90)
d) Adjudicación (28/6/90)
e) Firma del contrato de transferencia (6/8/90)
f) Toma de posesión (8/10/90)

Para ser participante en el concurso en calidad de operador, (a quien se le atribuye el manejo gerencial de la empresa) ,el Pliego exigía la condición de persona jurídica de derecho privado, como asimismo la dedicación a la actividad de las telecomunicaciones. El operador principal que integraría el consorcio, debería tener al menos el 10% de las acciones, tanto en el consorcio como en la sociedad inversora, la que actúa como agente financiero.

Si hubiera varios operadores , solo dos podrían poseer la calidad de operadores principales. El Pliego preveía, a los efectos de permitir acuerdos entre diversos grupos de operadores, la posibilidad de modificar la integración en forma posterior a la precalificación, siempre y cuando el nuevo integrante no participara en mas del 50% del total de la participación de los operadores ,excluido el principal, o el 30% incluido este.

Aquellos que fueren precalificados, debían efectuar la oferta consistente en el ofrecimiento de un precio base mas una garantía, permitiéndose la oferta de compra de las acciones de una o ambas sociedades licenciatarias. El precio base no estaba previamente fijado, sino que lo ofertaba el proponente y debía ser abonado a la toma de posesión , en dólares de libre disponibilidad. El precio adicional consistió en la oferta por encima de ese precio base y debía hacerse efectiva, mediante la entrega de títulos de deuda externa. Fue el precio adicional el que definió , según lo establecido en el Pliego, la preadjudicación, siendo el único aspecto de la oferta a ser evaluado.

En caso que un mismo proponente fuera preadjudicado en ambas sociedades, solo se le adjudicaría una, otorgándosele la restante al segundo mejor ubicado, previa mejora de su oferta hasta superar al proponente anterior.

Una vez efectuada la adjudicación se fijaría la fecha para la firma del contrato de transferencia, previéndose que si el adjudicatario no se presentaba a la firma en la fecha fijada, perdería la garantía de oferta, quedando habilitado el Ejecutivo a adjudicar a la oferta ubicada en segundo termino.

Con respecto a la determinación de activos y pasivos la efectuaría Entel, haciéndose cargo el Estado de las deudas, otorgándoseles a las futuras licenciatarias una ventaja adicional consistente en la transferencia de la propiedad de los servicios ya devengados y aun no facturados a la fecha de la toma de posesión, montos que serian cobrados por la licenciatarias.
Las acciones ordinarias no adquiridas por las licenciatarias, es decir el 40% restante, serian transferidas a un banco y destinadas: un 25% para el personal, un 12,50% para las cooperativas y un 62,5 para el público inversor.

Con respecto a las tarifas el pliego preveía que serian reajustadas antes de la presentación de ofertas a un nivel que le permitiera a un operador eficiente lograr una tasa de retorno razonable sobre los activos sujetos a explotación.
Luego, y hasta la toma de posesión, se actualizarían por costo de vida; durante los dos anos posteriores a la toma de posesión también se actualizarían por costo de vida; durante los dos anos siguientes las tarifas deberían ser reducidas en un 2% respecto del ano anterior, y en los dos que le siguen un 4% respecto del ano anterior.
Asimismo se eximio a las licenciatarias de cualquier tipo de control de precio o congelamiento y en el caso que se las obligara a adecuarse a un control de precios deberían percibir una compensación equivalente.
A los efectos de permitir la adecuación de tarifas arriba mencionada por decreto 373/90, se faculto a la intervención a fijar las tarifas hasta la fecha

de presentación de ofertas.(Para el análisis pormenorizado de las tarifas ver punto 4.3.2.I)

Asimismo, los servicios de telecomunicaciones quedaron eximidos de cualquier tipo de imposición, dado que según el Pliego, cualquier impuesto o tasa especial al servicio telefónico que fuera establecido con posterioridad, el Estado debería reembolsar su monto a la Sociedad Licenciataria. También se elimino el impuesto a las telecomunicaciones previsto en la ley 23.549.

Con respecto a la oferta económica la forma en que fue pensada se vincula con una de las características de la privatización , esto es su fuerte contenido de operación financiera. En efecto, el Pliego señalaba que los grupos oferentes debían agruparse de modo tal que un operador unido a dos socios financistas controlaran un 30 % cuanto menos, del grupo. A su vez ,cada uno de estos socios centrales debía detentar cuanto menos un 10%. Cada grupo presentaria el sobre para la Precalificación. Una vez conocidos los resultados de la misma, esto es las aceptaciones por orden de mérito y los rechazos, se iniciaba un período de "acceso a la información", hasta la presentación del segundo sobre con las ofertas económicas. Asimismo para esta segunda presentación estaba permitido un reagrupamiento de los socios, siempre y cuando los grupos oferentes que permanecieran, cumplieran con dos requisitos, uno, mantener la participación del 30% de los socios centrales, a quien efectivamente se precalificaba, y el otro mantener todos los socios originales que para dar lugar a los nuevos, reducían su participación.

Este procedimiento, limito la natural competencia entre los posibles oferentes lo que significo la disminución de la transparencia. En efecto, no es lo mismo,

como suele ser de practica en estos casos de sistema de doble sobre, presentar la oferta económica temiendo la competencia ajena, y tratando entonces de mejorar las condiciones económicas, que hacerlo después de conocer el resultado de la precalificación y el orden de méritos.

En segundo lugar, porque la reasignación de socios de unos grupos a otros estimulaba la colusión entre los diferentes integrantes , con el fin de no ser excluidos del negocio y obtener una mejor ubicación.

En el análisis debe también considerarse que el factor determinante en la oferta económica, consistía en el excedente ofertado en títulos de deuda.

Ambos aspectos, es decir la obtención de los títulos de deuda que definirían la adjudicación por un lado y el papel determinante de los agentes financieros en la formación de los consorcios, rodearon al proceso licitatorio de esta privatización, de un claro perfil de negocio financiero, donde la competencia se encontraba ausente y la llave para el ingreso al mercado de las telecomunicaciones se estaba en gran medida en manos de los bancos acreedores.

Las sociedades que se presentaron a la precalificación, habiendo todas ellas aprobado dicha instancia fueron:

- Cable and Wireless Public Limitated (Gran Bretaña)
- Bell Atlantic (EEUU) junto a Manufaturers Hannover, Cadipsa SA y Welbers Insua Sa
- GTE Company (EEUU)

- Nynex Corporation (EEUU)
- Telefonica (Espana) junto al Banco Citi y a Techint
- Stet (Italia)
- France Cable et Radio (Francia)

Tal como señaláramos mas arriba, el período que va entre la primer presentación para la precalificación y la presentación de la oferta económica fue realmente decisivo especialmente en lo que hace al reagrupamiento de "los mas fuertes". Las alternativas se iniciaron con el retiro de Cable and Wireless, GTE y Nynex entre otros factores y especialmente la primera de ellas por considerar que la privatización había pasado a ser un mero negocio financiero.

En segundo lugar la "fortaleza" de las que lograron permanecer estuvo dada por su mayor posibilidad de obtener títulos de deuda de manera que el hecho de encontrarse asociadas a un agente financiero que tenia en su poder una importante cantidad de dichos títulos garantizaba el éxito de la presentación. Ello aseguro la permanencia de la Bell (aunque solo en un primer momento) asociada con el Manufacturers Hannover, de la Telefonica, asociada al "Citi" (que poseía 900 millones de dólares de deuda argentina en títulos) y de la Stet asociada al Banco Morgan, todos ellos, acreedores de la Argentina y quienes por ello a su vez, debieron otorgar el waiver correspondiente.

Otro de los reagrupamientos consistió en la unión de la Stet y France Cable et Radio, debiendo aunar fuerzas para enfrentar a las anteriores, siendo esto

ultimo lo que provoco una de las tantas prorrogas para la presentación de ofertas.

Los procedimientos señalados se vinculan entonces con uno de los objetivos fundamentales del proceso de privatización, esto es resolver los problemas de la balanza de pagos a través del ahorro en servicios de deuda como consecuencia de la capitalización de activos.

El impacto que esta modalidad produjo sobre el sector externo fue analizado por Gerchunoff y Castro, quienes partiendo de la base que a la fecha de las privatizaciones los pagos a los bancos comerciales no superaban el 15% del total de la deuda y que nunca los pagos habían superado el 50%, dicen "...al principio hay un ingreso de capitales por la parte de la transferencia que se realiza en efectivo y una "suspensión" de los pagos al exterior por todo el tiempo durante el cual los nuevos consorcios privados financian los planes de inversión con utilidades retenidas. Pero mas adelante, si no ha habido otros cambios en la economía que mejoren el clima de confianza las utilidades netas comienzan a remitirse y a la vez probablemente se resientan las exportaciones netas del país, como consecuencia de las modificaciones en los precios relativos. En consecuencia el financiamiento transitorio se agota y la posición externa se deteriora, demandando un ajuste en el tipo de cambio real. Cabe agregar que bajo ciertas circunstancias el cuadro descripto se agrava. Si se privatizan servicios públicos sin un marco regulatorio que defienda a los usuarios, las mejoras en la eficiencia productiva incrementan las utilidades remitibles y paradójicamente acentúan la restricción externa en lugar de moderarla" (Gerchunoff, Castro 1992)

La oferta presentada por Telefonica y que determino que obtuviera la Zona Sur estaba conformada por 114 millones de dólares cash, 2180 millones de dólares en títulos a valor nominal y 540 correspondientes a intereses impagos de esos títulos. La necesidad de obtener la cantidad de títulos necesarios para el pago del precio, determino la incorporación al consorcio de varios bancos españoles tales como el Hispano-Americano, el Bilbao-Vizcaya, el Santander y el Central, ademas de Perez Companc a través del Banco Río que aportaría el 15% de los títulos y de dos bancos estadounidenses del Estado de Illinois y de Nueva York.

En suma , el total de las acciones (a cambio de las cuales se entregarían los títulos) quedo conformada de la siguiente manera:

Telefonica y Bancos españoles	35%
Techint y otros Socios locales	10%
Banco Río (Perez Companc)	15%
Citicorp	20%
Otros Bancos de EEUU	20%

A su vez, en el caso del consorcio liderado por la Bell, que finalmente no llego a hacerse cargo de la empresa dada la imposibilidad de reunir los títulos la conformación quedo constituida de la siguiente manera:

Bell Atlantic	4,9%
Manufacturers Hannover	49,9%
Grupo Águila	18,4%

Bancos integrantes del pool que canjeara títulos por acciones	26,8%

El socio principal, es decir el Manufacturers Hannover hubiera aportado un total de 500 millones en títulos, a los que debían sumarse otros 500 millones, de intereses vencidos de la deuda externa de Entel. A su vez, los restantes 1300 millones que integran el total de 2300 millones en títulos que se ofertaron, hubieran sido aportados por el pool de bancos que el Manufacturers se lanzo a integrar.

Por su parte, la porción en efectivo, esto es 100 millones de dólares, parte hubiera sido aportada por los inversores locales y parte seria obtenida de un crédito con garantía de un organismo estadounidense otorgante de seguros de riesgo político para prestamos a países insolventes.

A su vez, y en lo que hace a la integración del consorcio, se retiraron Cadipsa y Welbers Insua.

A pesar que las participaciones del capital se fueron modificando con el transcurso del tiempo (Telefónica de Argentina compro durante el mes de julio de 1993 el 5,26% de las acciones que estaban en poder de Sociedad Comercial del Plata y el 13,46% de las acciones en poder del Banco Hispanoamericano) , la presencia del capital financiero especialmente extranjero, vinculado al negocio de las telecomunicaciones, permaneció.

A su vez dicho carácter financiero, dada la pequeña dimensión del mercado de capitales en la Argentina, significo que fueran justamente los bancos

acreedores quienes se involucraban doblemente en el negocio de la privatización. Así lo señalo la Bell Atlantic Int., quien en su carta dirigida a los miembros de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones con fecha 6-11-90 dijo, refiriéndose a la dificultad en la obtención de los títulos dada su exclusiva tenencia en manos de bancos acreedores: "La adquisición de Entel con títulos de deuda externa Argentina es de una dimensión tal que requiere la movilización del mercado internacional de capitales. Los títulos de la deuda (GRA) con los que hay que hacer efectivo el pago, son instrumentos que no se ofrecen en cantidad suficiente en el mercado secundario, sino que son asientos contables en los libros de mas de 300 bancos acreedores de la Argentina y que los ganadores de la licitación debían canjear por acciones de la compañía telefonica".

De tal forma, en tanto acreedores de las empresas privatizadas, en virtud de la capitalización de deuda, eran estos bancos quienes debían dar el "waiver" para la privatización. Al mismo tiempo eran ellos a quienes, en tanto grandes poseedores de títulos de deuda , debían recurrir los futuros operadores. De aquí su enorme influencia para conducir el proceso en esta etapa junto a sus socios menores, los grupos económicos concentrados argentinos.

Esta circunstancia viene a vincularse nuevamente con la cuestión de la concentración de la propiedad. Las fuertes connotaciones financieras de la privatización en un país con un poco importante mercado de capitales; y la modalidad adoptada respecto del pago con títulos de deuda, no podía sino desembocar en una mayor concentración de la propiedad. Ademas se agrega a ello, la escasa intención por parte del gobierno respecto de la adopción de otros mecanismos que permitieran difundir la propiedad, tales como la venta

de acciones en el mercado de capitales, que se hizo pero muy posteriormente y en una menor proporción, y la propiedad participada para los trabajadores que aun hoy, tres años después de la privatización, no se ha implementado .

e) LOS CONTRATOS DE TRANSFERENCIA

La base del presente análisis esta constituida por el contrato de transferencia de la Sociedad Licenciataria Norte teniendo en cuenta que en sus aspectos jurídicos es similar al de la Sociedad Licenciataria Sur SA.

Los contratos de transferencia de las acciones a la Sociedad Licenciataria Norte y a la Sociedad Licenciataria Sur. fueron firmados con fecha 8 de noviembre de 1990 y aprobados por decreto 2332/90.

El contrato fue celebrado para la región Norte : entre el Estado Nacional, ENTEL, Nortel Inversora SA , en calidad de COMPRADORA y el Consorcio integrado por Stet (Italia), France Cables (Francia), ambas como OPERADORAS principales, la banca Morgan como AGENTE FINANCIERO (EEUU) y Perez Companc (Argentina).

El OBJETO del contrato consistió en la transferencia por parte de Entel a la compradora, de las acciones escriturales emitidas por la sociedad Licenciataria Norte representante del 60% del capital y votos de dicha sociedad. Por lo tanto se transfirió el paquete de control de la sociedad que tendría derecho a operar el servicio de telecomunicaciones.

La sociedad cuyas acciones se transfirieron contaba por medio del Decreto 60/90 con la respectiva licencia sin limite de tiempo para prestar el servicio público de telecomunicaciones.

Los derechos y obligaciones que formalizo el contrato son consecuencia de los preestablecidas en el Pliego. Es decir que los derechos y obligaciones fijados en el mismo quedaron circunscriptos a la citada norma.

A pesar de los principios que rigen el Derecho Administrativo en lo que hace a la supuesta desigualdad de las partes en favor de la Administración, expresada a través de las llamadas cláusulas exorbitantes, en este caso tal como mas adelante se observara a través del análisis del contrato, las mayores prerrogativas jugaron a favor de la compradora.

Cabe destacar que el contrato de transferencia constituye el ultimo paso, precedido por la etapa comúnmente llamada de PREPARACIÓN DEL CONTRATO, que incluye una serie de actos y hechos tales como la compra del pliego , la presentación de la ofertas, las impugnaciones y observaciones, etc. etapa que en el caso de Entel revistió una complejidad excepcional dadas las alternativas sufridas especialmente por las condiciones fijadas en el pliego y las dificultades surtidas a raíz del retiro de la Bell Atlantic International.

Recapitulando, la etapa preparatoria incluyo los siguientes pasos:

1) La fijación de las normas reglamentarias a las que se ajusto la privatización a través del decreto 731/89 y su modificatorio 59/90.

2) La creación de las Sociedades Licenciatarias del Servicio de Telecomunicaciones por medio del Decreto 60 y 61/90.

3) El llamado a concurso público internacional y la aprobación del pliego de bases y condiciones por medio del decreto 62/90.

4) Las modificaciones del pliego a través de los decretos 420/90 ,575/90, 636/90 ,677/90, y el 1130/90.

5) El establecimiento de la fecha tope para la presentación de ofertas y apertura de los preclasificados por medio de Resolución MOSP 257/90.

6) La primera adjudicación de acciones al Consorcio Bell Atlantic, Manufacturers Hannover Corp., Cititel SA y Blaston por parte de la sociedad licenciataria Norte y la Adjudicación de las acciones de la sociedad licenciataria Sur a Telefonica por medio de los decretos 1229 y 1230/90

7) La prorroga de los plazos para la firma del contrato de transferencia dada la imposibilidad de la Bell de obtener la totalidad de los títulos de deuda por medio del decreto 1967/90

8) La adjudicación de acciones al nuevo consorcio Stet France Cable-Morgan-Perez Companc por decreto 2096/90.

A la fecha de toma de posesión Entel TRANSFIRIÓ LAS ACCIONES a la compradora mediante notificación que efectuó a la Sociedad Licenciataria Norte a cambio de lo cual la compradora abono el PRECIO determinado por

una parte en efectivo, equivalente a 100.000.000 de dólares y una suma igual a 2308 millones de dólares en títulos de deuda.(precio adicional) Cabe destacar que el contrato eximio a la compradora de todo tipo de retención, gasto o impuesto sobre el precio, obligándose Entel a mantener a la compradora indemne por cualquier reclamo de la autoridad fiscal.

El CAPITAL de la compradora estuvo representado por 400 acciones ordinarias escriturales de A 100.000 de valor nominal cada una, con derecho a un voto por acción, siendo las proporciones de los propietarios las siguientes : 177 acciones para STET, 177 para FRANCE CABLES, 20 para MORGAN y 26 para PEREZ COMPANC.

Simultáneamente a la firma del contrato de transferencia, pero por acto separado, Entel y el Estado Nacional transfirieron a la Sociedad Licenciataria Norte SA, todos los DERECHOS SOBRE LA TOTALIDAD DE ACTIVOS afectados al servicio.
La transferencia en calidad de irrevocable incluyo:

1) El derecho de propiedad sobre los bienes que conformaban la red de Telecomunicaciones de la Región Norte con sus centrales, enlaces y sistemas.

2) El derecho de propiedad sobre los automotores, sobre los bienes muebles e inmuebles.

3) Los condominios con terceros.

4) Los derechos de uso, locación, comodato y servidumbre sobre activos afectados al servicio, de propiedad de terceros

5) El 50% de las acciones emitidas por la Sociedad de Servicios en Competencia y por la Sociedad de Servicio Internacional y el 50% de los derechos de Entel y del Estado Nacional sobre los aportes irrevocables de capital realizados por Entel y el Estado en ambas sociedades.

En relación a los créditos por la prestación de los servicios telefónicos:

1) Las facturas pendientes de cobro por servicios prestados a organismos públicos y demás usuarios y no abonadas a la fecha de toma de posesión serian cobradas por Entel.

2) Con respecto a las facturas por servicios prestados pero no vencidas a la fecha de toma de posesión, para los créditos respectivos se previo su documentación en pagares a 60 días emitidos por las licenciatarias por el 100% del valor de la deuda.

3) Con respecto a los servicios prestados a organismos públicos pero no facturados a la fecha de toma de posesión
serian facturados y cobrados por Entel. Los mismos servicios a los usuarios serian facturados y cobrados por las licenciatarias aunque documentados en pagares en idénticas condiciones que en el punto anterior.

Varias fueron las prerrogativas otorgadas a las licenciatarias por medio de los Contratos tales como eliminación de impuestos y estabilidad tributaria,

dolarización de la tarifa, compensación por control de precios, etc., circunstancias que impactaban directamente sobre la rentabilidad a favor de las empresas y que significaban transferencias ya sea desde el Estado o desde el usuario.

Con respecto a las TARIFAS se fijo el valor del pulso telefónico aplicable a la fecha de toma de posesión en A 199 actualizado por IPC entre el mes de agosto de 1990 y el mes anterior a la Toma de Posesión
A pesar de la ley de convertibilidad que impedía la aplicación de mecanismos indexatorios, la cláusula de ajuste
siguió aplicándose, introduciéndose posteriormente (al año siguiente), una modificación consistente en utilizar una fórmula que ligara los aumentos a la inflación internacional, medida a través de la variación del índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

Asimismo se estableció que el Poder Ejecutivo, por decreto dejaría prácticamente sin efecto, dada su considerable reducción, el impuesto interno a las telecomunicaciones. Este impuesto, como todos, fue creado por ley y solo por ley podía ser modificado. Ademas se asumió el compromiso de no reimponerlo durante todo el período de Transición y de Exclusividad y su eventual prorroga, lo que comprometía la facultad de fijar impuestos en cabeza del Congreso.

Además, el contrato aseguro una compensación en el caso que las tarifas se vieran afectadas por congelamientos o controles de precios en virtud de decisiones del poder público.

Finalmente, a través de una formula creada al efecto, aseguro la intangibilidad de la rentabilidad de la tarifa, ante la ocurrencia de acontecimientos extraordinarios e imprevisibles que pudieran afectar la ecuación económico financiera, introduciéndose de antemano la teoría de la imprevisión. En efecto, dicha teoría aplicable a la generalidad de los contratos constituye un instrumento que el Derecho otorga a los contratantes para atenuar los efectos de futuros hechos que pudieren impedir el cumplimiento del contrato en los términos previstos a su firma. En el caso de que acontecimientos extraordinarios e imprevisibles ocurrieren, ambas partes se encuentran en condiciones de invocarla como forma de rever los términos del acuerdo. Por ello resulta digno de destacar el hecho de haber introducido la imprevisión en el contrato, adelantándose a los hechos mismos, y desnaturalizando el instituto puesto que de esta forma funciona como una garantía total y absoluta de rentabilidad, haciendo desaparecer el riesgo empresario.

Otro caso de resignación de facultades de la administración, consistió en la cláusula del contrato que estableció la prohibición de modificarlo ya sea en todo o en parte si no es con el acuerdo previo ,por escrito, de todas las partes con facultades y competencia para ello.

En contraste, la doctrina administrativista considera que uno de los principios básicos que imperan en la ejecución de los contratos administrativos es el de la mutabilidad, principio que es consecuencia de la finalidad de interés público que el contrato persigue. Las modificaciones que unilateralmente puede disponer la Administración haciendo variar las prestaciones debidas por el cocontratante, son en principio obligatorias para el, salvo que infrinja los

limites reglados y/o discrecionales de su jus variandi. Dicho principio no requiere ser incluido expresamente en los contratos administrativos para tener plena existencia, sino que debe considerárselo siempre implícitamente incluido.

Los limites del ejercicio de dicho principio consisten en el respeto a la sustancia y objeto del mismo y a la manutención del equilibrio económico financiero en favor del cocontratante.

Esto ultimo, habilitaría en principio la cláusula que garantiza en caso de acontecimientos extraordinarios la intangibilidad de la rentabilidad de la tarifa. A pesar de ello, la prerrogativa de la Administración de modificar el contrato es prevalente, dejando a salvo los derechos del cocontratante a rescindir el contrato y a ser indemnizado por los perjuicios.

La ecuación económico financiera del contrato puede verse alterada ya sea por causas imputables al Estado a través de lo que ha sido dado en llamar "hecho del príncipe" o por causas no imputables al Estado externas al contrato, que reflejan sus efectos en el contrato de modo imprevisto dando lugar a la aplicación de la teoría de la imprevision.

Para el caso de controles de precios o congelamientos de las tarifas, lo que quedaria encuadrado en el llamado "hecho del príncipe" , el punto 16.8 del contrato prevé de antemano una compensación equivalente a la diferencia resultante de la tarifa según el contrato y luego de la aplicación del control.

A su vez la aplicación en forma automática y de pleno derecho del ajuste por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles pone también a resguardo a las licenciatarias de cualquier tipo de hecho imprevisto que altere la ecuación económico financiera. Tal como se señalara mas arriba, en materia de

Derecho público es frecuente la revisión contractual por vía de imprevision, ya sea por acontecimientos extraordinarios o por hechos o actos del Estado, pero en todo caso serán la Administración y el contratante, los que frente al acontecimiento sobreviniente deban en primer lugar determinar si queda encuadrado dentro del estado de imprevision, y en dicho caso en que medida se altero la ecuación economico-financiera, para luego rever la medida del resarcimiento, todo ello en función de las circunstancias concretas que acontezcan, y en caso de no arribar a un acuerdo someterlo a decisión judicial.

Por medio de la cláusula que nos ocupa la formula de reajuste se aplica en forma automática y de pleno derecho,
asegurando de antemano el monto de resarcimiento, que llegado el caso puede comprometer el interés general. A ello se suma que dentro de la tarifa asegurada se incluye la carga impositiva y que un incremento de la misma respecto de la tenida en cuenta a la fecha de la toma de posesión, podrá ser considerada como un cambio en la ecuación económico financiera y en consecuencia dar lugar a la aplicación de la cláusula de reajuste señalada. No existe razón alguna para que la prestación del servicio telefónico quedara excluida de un gravamen que la autoridad decidiera establecer.
Ademas significa comprometer a través de un mero contrato y mas alla de los limites razonables de la Administración, la facultad de imposición.

Del análisis del contrato de transferencia efectuado cabe concluir, que por medio del mismo se materializaron garantías, preestablecidas ya en el pliego, que a través de un bajo riesgo empresario y un bajo estimulo a la eficiencia beneficiaron ampliamente a la parte compradora.

Además se establecieron otras garantías , a saber:

1) Tasa de utilidad garantida desde el tercer año de la operación sobre los activos (16% sobre los activos sujetos a explotación)

2) Alta tasa de rentabilidad sobre la inversión.

3) Posibilidad de efectuar parte de los pagos en concepto de intereses y amortización de documentos con utilidades distribuidas por las licenciatarias, lo que reduce significativamente el aporte de capital.

4) Beneficio de exclusividad, dado por el monopolio garantido sin competencia durante 7 anos con opción a 3 mas.

5) La garantía de tratamiento impositivo no discriminatorio.

6) Compensación de la tarifa a través de la formula de ajuste en el caso de que fuera necesario.

7) Indexación mensual de tarifas

8) Inclusión de todo impuesto en el costo a los efectos del calculo tarifario, por lo que en ultimo termino serian abonados por el usuario.

9) Las licenciatarias no absorben los pasivos salvo los referidos a contratos en vigencia, contratos de trabajo, obligaciones pendientes de Megatel, que no son sino pasivos que se corresponden con una empresa en marcha.

10) Libre disposición de divisas depositadas en el exterior para el pago de dividendos, utilidades, etc., con lo que las licenciatarias se aseguran la disponibilidad de divisas aun en situaciones de control de cambios, limitaciones de giros al exterior, etc. Así el supuesto "riesgo país" tenido en cuenta en el precio, se reduce a los efectos cambiarios en forma significativa.

4.3.2 ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA PRIVATIZACIÓN

I) TARIFAS

Uno de los aspectos clave de la privatización lo constituyo el tema tarifas. Ello es así en la medida que a través de la regulación de las mismas se otorgaron ventajas importantes a las futuras licenciatarias cuyo costo fue soportado por los usuarios y por el Estado respectivamente.

Los dos temas centrales en la regulación de las tarifas consistieron en la base sobre la cual se fijarían las mismas, por un lado, y en la forma de actualizarlas por otro. La significación de ambas cuestiones quedo demostrada en el hecho de las sucesivas modificaciones que las primeras previsiones al respecto sufrieron durante el transcurso de la privatización.

Con respecto al método de conformación de las tarifas el decreto 731 del 89 fijaba solo un criterio muy general determinando que deberán ser justas y suficientes para sufragar los costos de una administración eficiente y proveer a una utilidad razonable.

Respecto de la actualización de las tarifas prevista en los pliegos esta se determino en función del período de que se trate. En efecto, fueron cinco los períodos contemplados. Antes de la presentación de ofertas las tarifas se ajustarían a un nivel adecuado para proporcionar a un operador eficiente una tasa de retorno razonable sobre los activos fijos sujetos a explotación. Dicho período es el comprendido entre el 28 de febrero y el mes de junio de 1990 y durante el mismo se faculto por decreto 373/90 a la Intervención a la fijación de las tarifas del servicio básico.

Entre el ajuste anterior y la Toma de posesión (octubre de 1990), se actualizarían de acuerdo a la evolución mensual del índice de precios al consumidor.

Durante el período de transición, es decir dos anos a partir de la toma de posesión, continuaría la actualización por índice de precios al consumidor.

Ademas del ajuste anterior , las licenciatarias gozaran también del derecho a ajustar el nivel real de tarifas a los seis, doce, dieciocho y veinticuatro meses de la toma de posesión a los efectos de alcanzar la tasa de retorno del 16% anual sobre los activos fijos sujetos a explotación.

Durante el período de exclusividad, se estableció la obligación para las licenciatarias, de reducir el nivel general de las tarifas en un 2% en términos reales respecto del ano anterior tomando como referencia el índice de precios al consumidor. El cumplimiento de esta obligación , es requisito para el

otorgamiento de la prórroga de la exclusividad por tres anos mas. Esta cláusula debe interpretarse como una forma de crear beneficios o recompensas a través de regulaciones que reemplazan a los incentivos que en condiciones de competencia provee el mercado por sí solo. Podría decirse que estas regulaciones hacen de "mímica del mercado".

Asimismo, para acceder a la prorroga, las tarifas residenciales, deberán haber aumentado a un ritmo menos acelerado que la inflación, excepto en lo necesario para reducir en un 50% la diferencia en la dispersión de tarifas existente a la toma de posesión con respecto a la dispersión que se informara antes del 28 de febrero de 1990.

Luego del período de exclusividad podrían ser renegociados los acuerdos relativos a la regulación de tarifas

Por su parte los respectivos contratos de transferencia,

establecieron un reajuste en relación al dolar, la llamada cláusula gatillo, que se aplicaría automaticamente, ante acontecimientos extraordinarios o imprevisibles, o hechos o actos del Estado que afectaren significativamente la ecuación económico financiera originaria del contrato, que generara excesiva onerosidad en las prestaciones a cargo de la sociedades licenciatarias, circunstancia que significo la dolarización de la tarifa mas arriba mencionada.

Se entendió que dicha situación quedaria configurada cuando:

a) el cociente entre el índice equivalente a la cotización del dólar del mes anterior al de la facturación y el índice de cotización del dólar del mes inmediato anterior a la Toma de Posesión superara en mas del 25% al

cociente que surja de la relación entre el IPC del mes anterior a la facturación y el IPC del mes anterior a la Toma de Posesión.

b) el cociente anterior lo supere en los últimos tres meses consecutivos anteriores al de la facturación en porcentajes que sumados superen el 25%

De tal forma, se concede a las empresas el beneficio de dolarizar la tarifa en los casos en que el ajuste por IPC no asegure la rentabilidad pactada. Otra de las lecturas posibles se relaciona con el intento de "reducir en la Indexación el impacto de la variación en los precios relativos de la economía, que es uno de los principales puntos débiles en los sistemas de ajuste del tipo RPI-X en economías con alta inflación".(Gerchunoff, Shciappacasse 1992).

La cuestión relativa a la determinación de las tarifas, circunstancia de la que dependía la rentabilidad de las licenciatarias, sufrió también modificaciones respecto de lo previsto originalmente. En efecto, según lo establecido en el pliego, la entrega de cada una de las empresas debia hacerse con un nivel tarifario que garantizara una utilidad del 16% sobre el valor de los activos sujetos a explotación. La valuación oficial de los mismos fue de 3200 millones de dólares por lo que la utilidad asegurada a ambas empresas hubiera sido aproximadamente de 500 millones. Coincidentemente, esta misma cifra era la que se manejaba como necesaria para la inversión de la expansión de la red. Es decir, que la rentabilidad que aseguraba el nivel tarifario, era suficiente como para cubrir los desembolsos que requerían las inversiones, sin necesidad de que la licenciataria contara con fondos propios para invertir.
Para lograr esta ventaja, la rentabilidad asegurada, se había calculado sobre los activos valuados oficialmente, esto es, 3200 millones de dólares y no

sobre el valor del 60% de las acciones que se transferirían, esto es, 1800 millones de dólares.

A esto debe sumarse que el valor fijado como pago al contado era de solo 213 millones de dólares, firmándose luego documentos a seis anos y utilizándose asimismo para el precio adicional la capitalización de deuda. Sumados los 213 millones, mas los documentos a firmar con un interés del 1% (tasa Libor) y la capitalización de títulos de deuda, cotizados al 12,5 % de su valor nominal, los compradores solo abonarían 1009 millones de dolares, es decir casi 800 millones menos que los 1800 fijados para la venta del 60% de las acciones.

En síntesis, el futuro operador desembolsaría solamente 213 millones de dólares y al cabo de un ano habría duplicado su inversión./(la inversión de ENTEL previa a la privatización oscilaba en los 1000 millones de dólares)

A los efectos de atenuar la relación existente entre precio, tarifas y rentabilidad a través del decreto 575/90 fueron introducidas varias modificaciones.

Ademas de la fijación de un piso mínimo para capitalizar deuda externa de 3500 millones de dólares, y de la determinación de que aproximadamente 100 millones de dólares en concepto de facturación por servicios devengados y no cobrados, en lugar de asignárselos a las licenciatarias, como originalmente se había previsto, ingresarían ahora a ENTEL, se introdujó una importante modificación respecto de la base sobre la cual se calcularía la rentabilidad.

En efecto, la rentabilidad que el Estado garantizaría a los operadores se calcularía ahora, en base a una valuación de 1900 millones de dólares

correspondientes a la valuación de los activos sujetos a explotación y no de 3200 millones.

De esta manera la cifra se acerca a la valuación que dio lugar al precio base del concurso y la rentabilidad anual quedaba reducida a 300 millones de dólares

Pese a ello, el elevado porcentaje de rentabilidad asegurado frente al sistema de ingresos con el que a la fecha operaba la empresa, que solo permitía cubrir los costos operativos, motivó un fuerte incremento de las tarifas en el período previo a la entrega. Ello significó tal como señalara el Bloque de la UCR en su pedido de informes presentado a la Cámara de Diputados "congelar el nivel de ineficiencia y cargarle toda la cuenta al usuario, en lugar de partir de un costo teórico de mayor eficiencia y de un rendimiento razonable de un servicio técnicamente apto, para desde allí establecer el monto de la tarifa".

El siguiente cuadro expresa la evolución de las tarifas en el período previo a la presentación de ofertas, durante el cual la intervención de ENTEL se encontraba facultada para la fijación de las mismas.

(Diciembre 89 base 100)

Mes-Año 1990	
Enero	67,46
Febrero	72,16
Marzo	191,70
Abril	207,26

Mayo	186,89
Junio	202,44

Fuente: Subsecretaria de Empresas Públicas.

Respecto del cálculo de la tarifa a pesar de haberse modificado la valuación de los activos sobre los que esta se calcularía ,la formula utilizada para el calculo resulto ampliamente cuestionable. La rentabilidad del 16% resultaba del producto del cociente entre ingresos menos gastos sobre los activos menos las inversiones. De tal forma las licenciatarias cubrirían sus gastos de inversión ya que las tarifas incluyen las amortizaciones y la rentabilidad calculada sobre los activos ;al comprender dichas inversiones no significa sino un subsidio que deberá ser soportado en ultima instancia por el usuario, sumándosele a ello la indeterminación del criterio para efectuar las inversiones en el tiempo.

Ademas, el sistema de calculo de la tarifa, con indexación de ingresos y gastos no obliga a mejorar la gestión para ganar lo esperado. Para el calculo de la utilidad se restan ingresos de gastos. La utilidad así, estaría garantida. Los ingresos se indexan por costo de vida y se parte de los gastos hoy vigentes, los que incluyen tal como señaláramos, serias ineficiencias.

II) LA DIFUSIÓN DE LA PROPIEDAD. LA PROPIEDAD PARTICIPADA.

Uno de los objetivos de mas dificultosa obtención en los procesos de privatización, constituye sin duda la difusión de la propiedad accionaria de las empresas.

La forma en que se llevaron adelante las privatizaciones en nuestro país, esto es, de empresas no saneadas previamente, en cortos plazos y entregando participaciones mayoritarias de las mismas, se correspondía con el presupuesto de que dicha modalidad, en la medida que otorgaba la posibilidad del control inmediato de la gestión de la empresa a sus compradores, permitía un mas alto precio de venta, lo que a su vez hacía posible una más ágil solución de problemas fiscales y de escasez de capitales, entre otros, problemas a los que las privatizaciones estaban destinados a solucionar.
Todo ello, con la contrapartida , dada las mayores inversiones necesarias para participar del negocio , de una mayor concentración de la propiedad.

Escasos fueron los mecanismos implementados para contrarrestar la tendencia a la concentración. Por una parte se utilizó la venta de acciones en Bolsa, en una proporción del 62% del 40% restante del total de las acciones que no se transfirieron a las licenciatarias.

El otro de los mecanismos utilizados consistió en el llamado Programa de Propiedad Participada consistente en la venta de acciones a los trabajadores de las empresas privatizadas. Puede afirmarse a casi tres años de la transferencia, que este programa fracasó por completo en la medida que poco hizo el gobierno para su puesta en marcha. En todo caso, dicho resultado no

es casual sino que se corresponde con el conjunto de las tendencias que durante este trabajo se han intentado señalar, en lo que hace a la consolidación a través de las privatizaciones, de mercados funcionando en condiciones monopolices, unidos a una mayor concentración de la propiedad en manos de los grupos económicos nacionales y el capital financiero internacional.

LA PROPIEDAD PARTICIPADA

Una de las maneras de obtener el objetivo de difundir la propiedad de las empresas privatizadas, consistió en el establecimiento de los llamados programas de propiedad participada (PPP), consistentes en atribuir parte de las acciones de la empresa a los trabajadores de la misma.

En el caso de Entel, a casi tres años de la transferencia de la empresa, las alternativas sufridas por el programa no han permitido que las acciones lleguen a manos de los trabajadores, lo que hace posible afirmar el fracaso total en lo que hace al objetivo de maximizar la propiedad.

La ley de Reforma del Estado en su capítulo III estableció las bases del PPP, dando derecho a adquirir dichas acciones, a los empleados del ente a privatizar que tuvieren relación de dependencia , como asimismo a los usuarios titulares del servicio y a los productores de materias primas industrializadas o elaboradas por la empresa. La participación de cada uno de los mencionados , lo es a titulo individual y se determinaría en relación directa a un coeficiente matemático determinado por la autoridad de aplicación (al día de hoy el Ministerio de Trabajo), fijado para los trabajadores en función de la antigüedad, las cargas de familia, el nivel jerárquico y los ingresos del último

año, para los usuarios en relación a los servicios prestados durante el último año, y para los productores en relación a la producción del último año.

Dando por descontado que los sujetos adquirentes carecen del capital necesario para adquirir las acciones, la ley previó dos formas de adquisición de las mismas. La primera de ellas consistente en destinar los dividendos anuales de las mismas acciones, razón por la que las acciones quedarían prendadas a favor del Estado y en depósito en un banco fideicomisario, siendo el Banco el encargado de pagar las anualidades al Estado. A medida que se efectuare el pago de cada anualidad se iría liberando la prenda de las acciones ya pagadas, que serian distribuidas por el Banco a sus adquirentes en forma individual, pudiendo cada trabajador disponer de ellas libremente.

La otra forma de adquisición prevista por la ley, consistía en destinar hasta el 50% de los llamados "bonos de participación en las ganancias" para el personal, cuya emisión corría por cuenta del ente a privatizar, es decir la empresa privatizada. Estos bonos son los previstos en el art. 230 de la Ley de Sociedades, como forma de hacer participar al trabajador en los beneficios de la empresa. La recepción de dichos bonos operaba por el mero hecho de la relación de dependencia y en función de la antigüedad, la remuneración y las cargas de familia, y para la empresa privatizada constituía una obligación prevista por la ley.

La proporción accionaria destinada al PPP consistía en el 25% del 40% de las acciones que no fueron adjudicadas a las licenciatarias. Además dichas acciones daban lugar a la designación de un Director en el Directorio de la empresa privatizada, desde el momento de la entrega de las acciones en

usufructo. La instrumentación de la compraventa de las acciones se llevaría a cabo a través de un Acuerdo General de Transferencia firmado antes de la toma de posesión de la empresa por parte de las licenciatarias.

A partir de allí, el PPP fue modificado y desnaturalizado en sucesivas oportunidades y hasta el día de hoy tal como se señalara no se ha implementado, dada por un lado, la inexistencia de voluntad política alguna por parte del gobierno y de las licenciatarias de otorgar participación a los trabajadores , y por el otro, por los conflictos entre el sindicato y los propios trabajadores que evidencian desconfianza tanto por aquellos como por estos.

En primer término, tres decretos dispusieron las correspondientes prórrogas para la implementación, prórrogas al ritmo de las cuales iba reduciéndose el Programa y disminuyendo la participación de los trabajadores. Primero se descartó como adquirentes a los usuarios y a los productores de materias primas, y luego se impuso como exigencia que los trabajadores mantuvieran su relación de dependencia, tanto al momento de la transferencia como al de la implementación del programa. Más tarde en virtud del Decreto 2423 del 91, se quita a los trabajadores el derecho a designar el Director que les correspondía en calidad de accionistas. También desaparece el derecho de las organizaciones sindicales a tener representación frente a las emisoras y al banco fideicomisario, durante el plazo en que éstas no se hubieran pagado totalmente. Finalmente por medio del Decreto 395 del 92 los trabajadores pierden su derecho a participar en el Acuerdo General de Transferencia.
En suma, son accionistas sin voto, carecen de representación hasta tanto no hayan abonado la totalidad de las acciones, y siendo compradores no participan de la compraventa.

Con respecto a los medios de financiamiento que la ley preveía para la compra de las acciones, por medio de un Decreto , el 395 del 92, se deroga el derecho a los bonos de participación en las ganancias, desobligándose correlativamente a las licenciatarias de la obligación de emitirlos, sin prever un medio adicional para la adquisición.

La serie de limitaciones impuestas al Programa, sin duda se vincula con el considerable valor que las acciones han adquirido en la actualidad. Al mes de julio de 1993 y en base a un estudio efectuado por Macri, Techint y Pérez Companc, difundido por los medios periodísticos, a cada empleado le corresponderían 5872 acciones cuyo valor actual de mercado es de $ 18.614.

El valor señalado, multiplicado por la cantidad de empleados de las empresas privatizadas, que solo para el caso de Telefónica asciende a 17.000, da una idea de las sumas en juego y del escaso interés por transferirlas a los trabajadores. Según las mismas versiones periodísticas, las empresas mencionadas estarían detrás del negocio de la Propiedad Participada, habiendo propuesto a los trabajadores la compra de las mismas por un valor de US 8000.- El razonamiento de estas empresas respecto del interés de los trabajadores por ceder sus derechos a las acciones, se basa en el hecho de que dichas acciones, dado que no han sido aún pagadas, se encuentran aún prendadas en manos del Estado, por un lado, sumado a ello que los sindicatos han constituido, con el fin de mantener la propiedad de las acciones, un Fondo de Recompra, integrado con los dividendos de las mismas acciones,

Fondo que permitiría el pago total de las acciones, pero que las retendría en poder de los Sindicatos.

Los gestores de Macri y Techint ofrecerían directamente a los trabajadores, saltando por encima del Sindicato, la suma de US 8000, por la cesión de los derechos sobre las acciones, que al día de hoy parecen capturadas, por el gobierno, que las tiene prendadas y por los sindicatos ,que constituyeron el Fondo de Recompra para evitar su venta pero que no logran que aquel las libere definitivamente. Como si esto fuera poco, las mismas licenciatarias, tal el caso de Telefónica, habían propuesto a los trabajadores, mediante un documento difundido el año anterior, la compra de las acciones en efectivo, descontadas las correspondientes cuotas de los haberes de los trabajadores. A ello se suma ahora el intento de las empresas mencionadas por capturar los derechos sobre las acciones. Ante tan confuso panorama, lo único que queda claro es que el gobierno ha venido reteniendo las acciones y evitando de una u otra forma su entrega, seguramente presionado por el valor que las mismas han adquirido con el correr del tiempo. El tema no requiere mayor abundamiento a los efectos de demostrar el claro desinterés del gobierno por hacer efectivo un programa, que de haber sido implementado hubiera permitido el acceso de los trabajadores a la propiedad.

5) EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

5.1) El caso de Gran Bretaña

a) Porqué se privatizó

Los motivos para la transferencia de empresas al sector privado no se diferenciaron en mayor medida de las razones a las que obedeció la política de privatizaciones en la Argentina. El principal motivo no fue otro que las políticas financieras del gobierno conservador, en su objetivo de reducir el gasto público, particularmente el endeudamiento público. La venta de empresas fue entonces una manera indolora de obtener un alivio a corto plazo, respecto del creciente endeudamiento público y de obtener fondos para reducir los impuestos.

No menos importante fue el factor ideológico, consistente en el resurgimiento del pensamiento neoliberal, que atribuía al mercado la facultad de asignar por sí solo eficientemente los recursos, lo que traía aparejada automáticamente una mayor eficiencia.

Otro objetivo, consistió en la maximización de la propiedad de las acciones, para lo cual se tomaron diversas medidas de difícil concreción.

b) Qué se privatizó

El comienzo del proceso de privatizaciones apuntó preferentemente a empresas que se encontraban en el sector público competitivo y a empresas

con una posición financiera sana, dado que eran las más fáciles de vender pues no se requería previamente la creación de regulaciones completas, ya que eran los mercados los que se iban a encargar de regular por sí mismos.

A partir de una segunda etapa, se incluyeron empresas monopólicas, de las cuales la primera fue la British Telecomunications, luego la British Gas y las industrias eléctricas y de agua. Esta segunda etapa fue sin duda la más conflictiva, puesto que hubiera requerido del diseño de disposiciones regulatorias que no en todos los casos se llevaron a cabo, circunstancia que obedeció al objetivo de obtener un mayor precio en la venta. En efecto, la entrega de empresas en condiciones monopólicas, dada la garantía de las ganancias a obtener, permite al Estado venderlas a un mas alto precio, en la medida que lo que se transfiere es un mercado en condiciones de monopolio con ganancias aseguradas.

c) Cómo se privatizó

Las condiciones para una más eficaz regulación, dadas fundamentalmente por una reestructuración, saneamiento y mayor liberalización previa de las empresas a privatizar, estuvo ausente en el caso de Gran Bretaña. Las razones de este proceder se vinculan por un lado, con el mayor valor que el gobierno obtiene de una transferencia ya no tanto de empresas sino de mercados protegidos, y por el otro por la escasa atención prestada en este país durante el proceso de privatización, a los efectos que sobre la estructura de la propiedad traería aparejada una transferencia en estas condiciones.

Con relación al control de las empresas privatizadas, la transferencia de activos al sector privado, no significó para el gobierno el desentenderse del

control de las mismas. En el caso especial de las telecomunicaciones el mecanismo legal más importante estuvo constituido por la llamada "Golden Share" o acción dorada, consistente en una acción preferencial de una libra cuya posesión otorga derechos especiales y que es rescatable.

Una de las funciones más importantes que otorgaba la posesión de dicha acción consistió en el poder de limitar la tenencia de las acciones y evitar por ejemplo la tenencia de acciones por parte de extranjeros o el control de la sociedad. Además las facultades de la acción dorada fueron utilizadas por parte del gobierno , por ejemplo en el caso de la British Petroleum, para extraer ciertas concesiones de la empresa , y en la generalidad de los casos la tenencia de esta acción significó un grado considerable de ejercicio del poder discrecional por parte del gobierno en la toma de decisiones de las empresas.

d) Resultados

Con respecto a la concentración de la propiedad derivada de las privatizaciones, el primer efecto de la venta de acciones en Bolsa que fue la difusión de la propiedad, ha variado sensiblemente con el transcurso del tiempo, en la medida que la proporción de acciones en propiedad de personas privadas ha disminuido, aumentando la compra por parte de importantes instituciones financieras que ya tenían una sustancial tenencia de acciones, lo que a su vez condujo a un aumento en la concentración del poder financiero.

El proceso de privatización, parecería haber contribuido en el caso de Gran Bretaña a la restauración de un capitalismo financiero altamente especulativo y con una débil vocación industrial. La disminución de las inversiones industriales contrasta con el aumento en importancia de la Bolsa de Londres, circunstancia que marca una relación inversa entre ganancias financieras y

pérdida de importancia del sector industrial, al cual las modalidades del proceso de privatizaciones ha ayudado a incrementar.

5.2 El caso de Chile

a) Porqué se privatizó

Las decisiones para transferir al sector privado las empresas públicas, obedecieron como en la mayoría de los casos, en primer lugar al impacto que el fuerte déficit de las empresas había provocado en la economía en su conjunto. También obraron en aquel sentido, consideraciones relativas a la eficiencia, que dadas las regulaciones protectoras de las empresas públicas significaban dificultades para una rápida adaptación de las empresas a las exigencias del mercado.

b) Qué se privatizó

El proceso de privatizaciones comenzó en la década del 70 y se refirió en una primera etapa, a la transferencia a manos privadas de aquellas empresas que durante los gobiernos de Eduardo Frei (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973) habían sido intervenidas y confiscadas.

En una segunda etapa a partir de comienzos de la década del 80 y especialmente luego de la crisis que en 1982 llevó al corte del crédito externo y a la caída de los términos del intercambio, se inició un proceso con características diferentes, que se vio precedido por políticas tendientes a hacer más eficientes las empresas que luego serían transferidas. Esta última etapa incluyó a las empresas incluidas en la Corporación de Fomento de la

Producción (CORFO), holding estatal de empresas, la mayoría de servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad , agua potable, etc.) como asimismo a empresas productivas que por una u otra razón habían adquirido carácter estratégico en el pasado.

c) Cómo se privatizó

A diferencia de lo acontecido en nuestro país , en Chile, con anterioridad al traspaso de las empresas al sector privado, se llevaron a cabo importantes procesos de reorganización interna que apuntaron a mejorar la rentabilidad económica y a racionalizar la gestión de las mismas, al mismo tiempo que se las sometía a condiciones de operación similares a las del sector privado.

"La reorganización implicó en primer lugar la postergación de objetivos no financieros como los de generar encadenamientos productivos, realizar inversiones de interés estratégico, redistribuir ingresos o estabilizar sectores de actividad económica, en favor de una mayor rentabilidad monetaria y el aumento de los excedentes de beneficio fiscal".(Marcel, 1989)

En segundo término, se procedió a la reorganización de la gestión interna de las empresas a través de racionalizaciones administrativas, subdivisión de empresas y transformación en sociedades anónimas. Asimismo se hizo especial hincapié en modificaciones tarifarias que apuntaron no sólo a elevar el valor real de las tarifas sino también a generar un sistema estable y eficiente de determinación de precios. Por último, se introdujeron reformas tendientes a homogeneizar el tratamiento tributario de estas empresas con las del sector privado.

En síntesis, puede afirmarse que al momento de iniciar el programa de privatizaciones las empresas públicas se encontraban en un nivel satisfactorio, en lo que hace a su rentabilidad y a su nivel de endeudamiento. Asimismo, estaban, especialmente en virtud de las subdivisiones y reorganizaciones efectuadas, en condiciones de ser vendidas en forma parcializada, lo que permitía junto al saneamiento previo, la venta en mejores condiciones.

Esta metodología contrasta con las privatizaciones llevadas a cabo en Chile en el primer período, donde se optó por la venta directa de participaciones mayoritarias o de empresas completas, seguramente bajo el supuesto de que un control inmediato de la gestión de éstas elevaría el precio ofrecido por los potenciales compradores.

Dado que esta última forma de venta favoreció en la práctica la concentración, el sobreendeudamiento de los grupos económicos y el otorgamiento de subsidios injustificados, parecería ser que la metodología utilizada posteriormente, respondió a un aprendizaje por parte del gobierno, especialmente a la subvaloración de las empresas al momento de la venta y que la subdivisión tendió a evitar.

Con respecto a la concentración derivada de las privatizaciones, uno de los objetivos tenidos en cuenta fue justamente la desconcentración o difusión de la propiedad, de manera de contribuir a un mas adecuado funcionamiento de los mercados. Teniendo en cuenta dicho objetivo ,las modalidades utilizadas para la venta fueron:

a) Se autorizaron sólo pequeños porcentajes de venta, en general un 30%, ello especialmente en razón del pequeño mercado bursátil al momento de iniciarse las privatizaciones no permitía materializar grandes ventas en el corto plazo.

b) Venta a Fondos de Pensiones. Este método tuvo por principal objetivo, la de salvar las eventuales restricciones en el mercado financiero tradicional, al tiempo que permitía una mayor participación, en la medida que los propietarios de las acciones serían principalmente los trabajadores que cotizan en estas instituciones. A su vez, para evitar el efecto de concentración de la propiedad de las empresas cuyas acciones pueden ser adquiridas por las Administradoras de Fondos de Pensión, se establecieron importantes restricciones. En principio, las AFP no pueden tener más del 50% de sus acciones en manos de un solo accionista y al menos un 10% de ellas debe estar en poder de accionistas minoritarios. A su vez, las AFP no pueden adquirir más de un 5% del capital accionario de una empresa y sólo un 10% del fondo que estas administran puede corresponder a acciones. Al mismo tiempo, y para que la venta de las acciones de las empresas estatales fuera compatible con estas disposiciones, se creó un mecanismo especial de "compromiso de desconcentración", en virtud del cual el estado se compromete a vender al menos un 30% del capital de cualquier sociedad en que éste posea el 50% o más de sus acciones.

c) Venta a los trabajadores. En este caso también se previeron medios de financiación que hicieran posible el acceso de los trabajadores a la compra. En general fueron utilizados adelantos de indemnizaciones.(Este mecanismo fue especialmente utilizado en el caso de la Compañía de Teléfonos de Chile).

También se permitieron operaciones con pago diferido, es decir operaciones con saldo de precio . Finalmente, la empresa o el estado han asumido el riesgo de la inversión al comprometerse a restituir al trabajador el valor actualizado de su compra inicial si este mantenía las acciones hasta su retiro de la empresa.

d) Venta en Bolsas. Inicialmente se resolvió que la mayor parte de las empresas estatales y sus filiales se convirtieran en sociedades anónimas. Luego se resolvió vender un 2,5% anual de las acciones ya emitidas para lograr precio de mercado y presencia bursátil. Cuando se llegó a los precios esperados, determinados a través de evaluaciones específicas , la oferta de títulos aumentó hasta satisfacer la demanda de inversionistas institucionales , tales como las Administradoras de Fondos de Pensión, Compañías de Seguros, Fondos Mutuos, etc.

e) Aportes reembolsables. A los usuarios que precisaban ampliaciones, extensiones y otros servicios se les devolvió aportes en acciones de nueva emisión.

d) Resultados

En primer lugar y en relación a la difusión de la propiedad, cabe afirmar que entre otros factores, que "las ventas mencionadas han determinado que el número total de accionistas entre los años 1985 y 1988 crecieran en más de 6 veces , lo que permite confirmar que en Chile se han producido importantes transformaciones en materia de la estructura de empresas ya que son más las personas que a sus sueldos y salarios ahora agregan los recursos obtenidos en calidad de inversionistas" (Marcel 1989).

También se permitieron operaciones con pago diferido, es decir operaciones con saldo de precio . Finalmente, la empresa o el estado han asumido el riesgo de la inversión al comprometerse a restituir al trabajador el valor actualizado de su compra inicial si este mantenía las acciones hasta su retiro de la empresa.

d) Venta en Bolsas. Inicialmente se resolvió que la mayor parte de las empresas estatales y sus filiales se convirtieran en sociedades anónimas. Luego se resolvió vender un 2,5% anual de las acciones ya emitidas para lograr precio de mercado y presencia bursátil. Cuando se llegó a los precios esperados, determinados a través de evaluaciones específicas , la oferta de títulos aumentó hasta satisfacer la demanda de inversionistas institucionales , tales como las Administradoras de Fondos de Pensión, Compañías de Seguros, Fondos Mutuos, etc.

e) Aportes reembolsables. A los usuarios que precisaban ampliaciones, extensiones y otros servicios se les devolvió aportes en acciones de nueva emisión.

d) Resultados

En primer lugar y en relación a la difusión de la propiedad, cabe afirmar que entre otros factores, que "las ventas mencionadas han determinado que el número total de accionistas entre los años 1985 y 1988 crecieran en más de 6 veces , lo que permite confirmar que en Chile se han producido importantes transformaciones en materia de la estructura de empresas ya que son más las personas que a sus sueldos y salarios ahora agregan los recursos obtenidos en calidad de inversionistas" (Marcel 1989).

A su vez, respecto de la estructura de propiedad en las empresas estatales privatizadas en general las participaciones privadas mayoritarias no exceden del 21% de la propiedad, lo que permite concluir que los objetivos de difusión de la propiedad han sido alcanzados.

"Especialmente en lo que hace a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, refleja en su estructura accionaria un escaso nivel de concentración. En el caso de la empresa "Inversiones Longovilo Ltda." sólo posee un 12.5% de las acciones y la firma "Inversiones Hispano Chilena SA" que representa a la Telefónica Española tiene sólo un 10% del patrimonio total. Además cabe señalar que la propiedad de ENTEL está repartida entre 2534 accionistas."(Marcel, 1989).

Las metas originales de las privatizaciones contemplaban una participación privada de un 30% en las principales filiales del CORFO , con excepción de la CAP (siderurgia) y Telex Chile (telex) donde las metas alcanzaban al 49%.

En los hechos, las metas se ampliaron ya sea por la incorporación de nuevas empresas al proceso, como por la introducción de una mayor participación privada en las empresas ya privatizadas.

6) CONCLUSIONES

El desarrollo hasta aquí efectuado permite afirmar que el proceso de transferencia de activos del sector público al privado, en el caso específico de ENTEL, no otorgó mayor relevancia al establecimiento de regulaciones que permitieran la creación de mercados verdaderamente competitivos, combinándose con la tendencia a una mayor concentración económica dadas las modalidades a las que se recurrió para privatizar. Ello teniendo en cuenta las características específicas que plantea la condición de monopolio natural del servicio básico de telecomunicaciones. Esto último en el sentido que la condición de monopolio natural exige un mayor esfuerzo de regulación a los efectos de crear en forma artificial los beneficios y recompensas que en otras condiciones hubiese creado el mercado.

Las motivación a la que obedeció una falta de regulación mas adecuada a aquellos fines consistió en la utilización de la privatizacion de la ex-ENTEL, como un instrumento para la resolución de objetivos de política económica de corto plazo, hecho que significó dejar de lado los efectos más perdurables que las regulaciones adoptadas traerían aparejados, respecto del funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones y de la estructura y propiedad de las empresas de servicios públicos en general y de este caso en especial. Además, la venta de empresas sin saneamiento prévio y transfiriendo mercados relativamente protegidos, permitió no sólo aquí sino en el resto de las experiencias internacionales, la obtención de un mayor precio en forma inmediata.

Las consideraciones anteriores se manifiestan en los diferentes aspectos del marco regulatorio ya analizados y especialmente:

1) Junto a la transferencia de las dos sociedades constituídas se transfirieron las correspondientes licencias para la explotación, incluyendo de lleno la actividad en el mercado y excluyéndola consiguientemente del ámbito de regulación propio del Derecho Administrativo.

2) La estructuración del mercado en un área correspondiente al servicio básico, otra para el Servicio internacional y otra para los servicios en competencia, se combinó con la entrega del servicio a dos sociedades a las que les correspondía el capital accionario constituyéndose así un duopolio. De tal forma, en las áreas donde la competencia aparecía como económicamente posible, las áreas fueron repartidas entre las dos licenciatarias del servicio básico.

3) El procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la licitación tampoco favoreció la transparencia y la competencia en la medida en que se fomentó la colusión entre los diferentes grupos participantes, especialmente en el período entre la precalificación y la presentación de la oferta económica, lo que a su vez condujo al reparto del negocio entre los oferentes más fuertes.

Además, y dado que el excedente del precio constituía el factor determinante y consistía en la oferta de títulos de deuda, ello otorgaba mayor protagonismo a los agentes financieros, coincidentemente los bancos acreedores de la deuda externa.

4) Los contratos de Transferencia otorgaron importantes concesiones a las licenciatarias, significando todas ellas pérdidas de ingresos para el Estado, en especial:

a) la eliminación de la tarifa del impuesto a las telecomunicaciones.

b) la compensación por control de precios

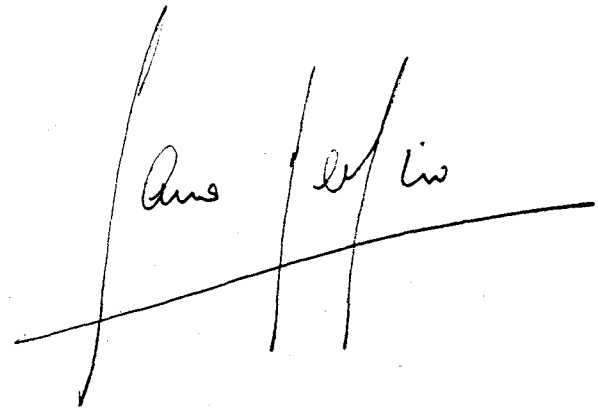
c) la introducción ex-ante de la teoría de la imprevisión, a través de una fórmula especial que permitía mantener la intangibilidad de la tarifa frente al acaecimiento de hechos extraordinarios (cláusula gatillo).

5) En lo referido a las tarifas su ajuste a un "nivel adecuado" para proporcionar una tasa de retorno razonable, tal como establecía el Pliego y su posterior actualización por costo de vida, en la etapa previa a la transferencia, significó el congelamiento del nivel de ineficiencia al momento de la puesta en marcha de la privatización, cargando el costo al usuario, sobre quien recayo el incremento de las tarifas, ello con la consiguiente transferencia de ingresos de la sociedad en su conjunto a las nuevas licenciatarias.

A esto se agrega que la base sobre la cual se calcularía la tarifa, incluía el cálculo de inversión.

6) El Programa de Propiedad Participada, como mecanismo para contrarestar la tendencia a la concentración de la propiedad, fue persistentemente desnaturalizado a través de la eliminación de la

participación de los trabajadores, medios de financiamiento, etc. Las acciones correspondientes a los trabajadores hoy se encuentran prendadas en manos del Estado quien aún no se resigna a entregarlas.



ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

- Abdala M., "Desregulación, Privatización y regulación sector argentino de las telecomunicaciones". En Estudios. Publicación trimestral del IEERAL N 63.

- Aspiazu D.,Khavisse M. y Basualdo E.(1988)"El nuevo poder económico", Edit. Hyspanoamérica, Bs.As.

- Aspiazu D.,Basualdo E.(1990) "Cara y contracara de los grupos económicos", Edit. Cántaro, Colección Bajo La Lupa, 2da Edic.

- Barra R.,Ponencia al Primer Seminario Internacional sobre aspectos legales de la Privatización y la Desregulación. 9 al 11 de Agosto de 1989, en Régimen de la Administración Pública, N° especial Año 1989, Edit. Ciencias de la Administración.

- Bianchi, A. "Marco constitucional de la Privatización", Ponencia al Seminario citado.

- Bocco A y Reppetto G.,(1991)"Empresas públicas, Crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado" en Privatizaciones. Reestructuración de la Sociedad y el Estado. ,Edic.Letra Buena, Bs.As.

- Boneo. H. (1984), "La relación entre el gobierno central y las empresas públicas. Planteamiento del problema" en Teoría de la Burocracia estatal , O. Oszlak (comp), Edit. Paidós.

- Coloma C., y Gerchunoff P. (1992) "Reforma de la empresa pública y privatizaciones en la Argentina", en Las Privatizaciones en la Argentina, Instituto Di Tella, Bs.As.

- Donikián L. y otros (1990) "Teléfonos. De la Política Nacional al saqueo Privatista". Ediciones Agrupac. Telef. Eva Perón. , 2da Edición.Bs. As.

- Dromi J. (1992) Derecho Administrativo, T I y II, Edit. Astrea. .

- Faletto E., (1989) "La especificidad del Estado en América LAtina" en Revista de la CEPAL N°38, agosto de 1989. p 70

-Gerchunoff. P, y Visintini A. (1990) Privatizaciones en un contexto de inflación e incertidumbre, Inst.Di Tella.

-Gerchunoff P. y Castro L.(1992)"La racionalidad macroeconómica de las privatizaciones", en Las Privatizaciones en la Argentina.

- Gerchunoff P y Guadagni A.(1987) "Las regulaciones en la Argentina. elementos para un Programa de Reformulación Económica del Estado"Documento a la Quinta convención de Bancos Privados Nacionales.

- Gordillo A. ,Tratado de Derecho Administrativo. T. I ,II y III. Edic. Macchi.

- Graham C. , Ponencia al Seminario citado.

- Hirsch J. (1992) "Fordismo y Posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias",en Los estudios sobre el Estado y la Reestructuración capitalista.Fichas Temáticas de Cuadernos del Sur. Bs. As.

- Lichtensztejn S y Baer M. "Fondo Monetario Internacional y Banco Muncial. Estrategias y Políticas del poder financiero. Edit. Nueva sociedad-CET, Mtvideo, 1986

- Malamud Goti.(1984) Derecho Penal de la Competencia, Edit. Hamurabi.

- Marcel M. (1989) Privatizaciones y Finanzas Públicas,el caso de Chile 1985-1988. Estudios CIEPLAN 26. Sgo de Chile. CIEPLAN ,1989.

- Minsburg Naum, (1991) "Política económica en torno al papel del Estado", en Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad.

- Nethe N. ,"Análisis promenorizado de las principales privatizaciones realizadas hasta la fecha. Entel." en Privatizaciones.Reestructuración de la sociedad y el Estado.

- Neuborne N., Ponencia al Seminario citado.

- Odonell G. ,(1984) "Apuntes para una Teoría del Estado" en Teoría del la Burocracia Estatal . O. Oszlak (comp), Paidós

- Oszlak O. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Teoría de la burocracia estatal.

- Peña A. y Lima F. (1988) "Las privatizaciones en Europa" documento de Trabajo Nº 16 del Pries ConoSur.

- Política de privatizaciones en Gran Bretaña. Documento de los servicios de Referencia de la Oficina Central de Informaciones. Londres. 245/990.

_ Prosser, T. (1989), Ponencia al Seminario citado.

- Tarcus H.,(1992) "La crisis del Estado Populista" en Realidad Económica Nº 105.

_ Twaithes Rey M. (1993), La Política de Privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas Argentinas.Tesis de Maestría en Administración Pública. -

- Vickers J. y Yarrow G.,(1991) "Un análisis económico de la privatizacion" Fondo de Cultura Económica, México DF.
-

Legislacion

- Ley 23.696 B.O. del 23-8-89

- Ley 23.697 B.O. del 25-9-89

- Dec. 731/89 B.O. del 12-9-89

- Dec. 59/90 B.O. del 5-1-90

- Dec. 60/90 B.O. del 5-1-90

- Dec. 61/90 B.O. del 5-1-90

- Dec. 62/90 B.O. del 5-1-90

- Dec. 64/90 B.O del 5-1-90

- Dec. 373/90 B.O. del 26-2-90

- Dec. 386/90 B.O. del 28-2-90

- Dec. 420/90 B.O. del 28-2-90

- Dec. 575/90 B.O. del 28-3-90

- Dec. 636/90 B.O. del 4-4-90

- Dec. 677/90 B.O. del 11-4-90

- Dec. 1130/90 B.O. del 14-6-90

- Dec. 1229/90 B.O. del 28-6-90

- Dec. 1230/90 B.O. del 28-6-90

- Dec. 1967/90 B.O. del 26-9-90

- Dec. 1968/90 B.O. del 26-9-90

- Dec. 2096/90 B.O. del 4-10-90

- Decs. 2344/45/46 /47 B.O. del 8-11-90

- Dec. 2332/90 B.O. del 8-11-90

Pedido de informes del Bloque de la UCR.con motivo de la interpelación a M.J. Alsogaray Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, 11-9-90.