



Intereses públicos y privados en el origen y desarrollo de la telefonía en la Argentina: del negocio privado al dominio estatal (1878-1955)

Gustavo Fontanals
Universidad de Buenos Aires
gustavofontanals@gmail.com

Resumen

Se indaga la interacción entre los intereses públicos y privados en el origen y desarrollo de la telefonía en Argentina, en un proceso que comprende una primera etapa de organización privada poco regulada y otra de consolidación del dominio público. Se parte de la progresiva emergencia de numerosas operadoras independientes que brindaban el servicio en áreas delimitadas. Por décadas la regulación sobre el sector fue escasa, limitándose al otorgamiento de permisos pero sin incorporar obligaciones públicas. La regulación fue aumentando progresivamente, en base a reacciones puntuales ante problemas concretos. No obstante, el Estado contó siempre con dificultades para hacerla efectiva. A lo largo de esa etapa fue básicamente el interés comercial de las empresas el principal factor de desarrollo del sector. Lo que conduce a conclusiones interesantes sobre su estructura: más allá de la posibilidad efectiva de competencia, la dinámica -poco regulada- del negocio llevó a la emergencia de una empresa dominante a nivel nacional y que alcanzó una posición monopólica donde se lo propuso: Unión Telefónica. Esto se vincula con una característica de la que ya se estaba dando cuenta a nivel internacional: las condiciones de monopolio natural. Lo que fue incorporado a nivel institucional durante el primer gobierno de Perón, mediante la nacionalización de la Unión Telefónica y la adquisición de otras operadoras. La Dirección Nacional de Teléfonos del Estado consolidó pronto su dominio en la mayor parte del país. No obstante, nunca se convirtió en operadora única, y convivió con empresas y cooperativas locales. Persistió así un esquema similar al del pasado: una empresa dominante a nivel nacional y monopólica donde se dispuso a brindar servicios, complementada por operadoras regionales y locales que también fueron empresas únicas en sus respectivas áreas.

Palabras clave: TELEFONÍA - EMPRESAS - ESTADO

Abstract

This article examines the relationship between public and private interests at the origin and development of telephony in Argentina, through a process that includes two different stages: an initial one of poorly regulated private business and a second one of state control. At the beginning, several independent companies emerged gradually, offering telephone service in geographically defined areas. Public regulation was weak, restricted only to granting licenses but without prescribing any public duties. Progressively the regulation was reinforced, mainly as a consequence of specific reactions to punctual issues. However, the state has always had considerable difficulties in making it effective. Along this stage, business interests were largely the main factor influencing the sector development. This leads to remarkable findings about sector's structure: despite the effective possibility of competition, the -poorly regulated- business dynamics led to the emergence of a national dominant player, which was able to reach a monopolist position wherever it intended to provide service: Unión Telefónica. This is linked to a condition already taken into consideration internationally: the natural monopoly features of the telecom sector. In Argentina, this fact was taken into account during Perón's government, through the nationalization of Unión Telefónica and the acquisition of other regional operators. Dirección Nacional de Teléfonos del Estado soon consolidated its control over the service in most of the country. However, it never became a unique operator but coexisted with local private and cooperative carriers. In this way, a pattern similar to the past persisted: a national predominant player with monopolistic power where it decided to provide services, complemented by regional and local companies that also were unique operators in their respective regions.

Key words: TELEPHONY - CARRIERS - STATE

Recibido: 1 de noviembre de 2011

Aprobado: 4 de mayo de 2012

I. Introducción

Este trabajo indaga la interacción entre los intereses públicos y privados en el origen y desarrollo de la telefonía en la Argentina, rastreando su influencia recíproca en un proceso de larga duración, caracterizado por una primera extensa etapa de organización privada escasamente regulada (1978-1946) y una segunda de consolidación del dominio público sobre el sector (1946-1955).

Se parte de considerar el origen meramente privado de la telefonía en el país a fines del siglo XIX, registrando la progresiva emergencia de una importante cantidad de operadoras independientes, en general de capital extranjero, que brindaban el servicio telefónico en áreas geográficas delimitadas. Desde el comienzo, la intervención pública se limitó al otorgamiento de autorizaciones de carácter local, lo que dio lugar a una creciente superposición de permisos (municipales primero y provinciales posteriormente). En general, esas autorizaciones no establecían privilegios de exclusividad, por lo que las compañías quedaban en lo que actualmente denominaríamos regímenes de competencia (se iniciaba el negocio con varias empresas -como el caso de la ciudad de Buenos Aires- o quedaba abierta la posibilidad de ingreso de nuevas operadoras). Por décadas, la regulación sobre el sector fue muy escasa, limitándose al otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio, pero sin incorporar obligaciones públicas de ningún tipo (como requerimientos de calidad, fijación de tarifas, obligatoriedad de interconexión entre redes o menos aún de tipo servicio universal -ie, obligación de prestación en zonas o a clientes no rentables-).

Se postula luego que, en realidad, la regulación pública fue emergiendo en base a golpes de efecto, como reacciones específicas ante la evidencia de problemas concretos: frente a problemas de jurisdicción se estableció la competencia federal sobre redes interprovinciales o internacionales (1904); ante protestas de los usuarios se introdujo la regulación tarifaria (1907, reforzada en 1935); frente a problemas con el servicio se dispuso la obligatoriedad de interconexión y de requisitos de calidad (1936). No obstante, el Estado contó siempre con serias dificultades para hacer efectivo el cumplimiento de esas regulaciones.

Básicamente, a lo largo de esa primera extensa etapa, fue el interés comercial de las empresas participantes el principal factor de desarrollo del sector. Y ello conduce a conclusiones interesantes sobre la estructura que fue adquiriendo: más allá de la posibilidad efectiva de competencia, la dinámica poco regulada del negocio resultó en la emergencia de una empresa claramente dominante a nivel nacional y que alcanzó una posición monopólica allí donde sus intereses de negocios lo alentaban: la Unión Telefónica (en adelante UT). Y allí donde esa empresa no se propuso brindar servicios, subsistieron o emergieron otras operadoras privadas -si las perspectivas comerciales lo incitaban- o pequeñas cooperativas locales, en general replicando un esquema de empresa única por región, o en su defecto de empresa dominante.

Esto estaría vinculado con una característica de la que ya se estaba dando cuenta institucionalmente a nivel internacional: las condiciones de monopolio natural del mercado telefónico (en su larga etapa electromecánica). Consideraciones de este tipo, en conjunción con argumentos políticos como soberanía, defensa e independencia nacional, habían alentado la formación de grandes monopolios estatales telefónicos en la Europa de entreguerras. Esa orientación de política no se implementó en el país (ni, aclaremos, fuera de Europa en general) sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se puso en marcha un proceso de difusión a nivel mundial, que fue tornando al monopolio público como práctica habitual para el sector (“*monopoly as usual*”).

En el país, esa política fue puesta en marcha por el gobierno de Juan Perón en 1946, en un proceso que comprendió primero la nacionalización de la compañía dominante UT, y se extendió progresivamente mediante la adquisición de otras empresas en el interior. La Dirección Nacional de Teléfonos del Estado (TE) consolidó pronto su dominio sobre los servicios telefónicos en la mayor parte del país, dando origen a un esquema del sector que se reforzó con la creación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). En éste, la empresa estatal nunca se convirtió en operadora única, y continuó operando junto a otras empresas privadas (principalmente CAT y CET) y cooperativas locales. En este sentido, persistió un patrón similar al del pasado: una empresa claramente dominante a nivel nacional y monopólica allí donde se propuso brindar servicios, complementada por operadoras regionales o locales que también fueron empresas únicas en sus respectivas áreas.

II. Breve relato de los orígenes de la telefonía

Los orígenes de la telefonía conforman una historia de intrigas y negocios que apenas vamos a esbozar aquí.¹ En 1854, el inventor francés Charles Bourseul presentó en la prestigiosa revista *L'Illustration* la idea de utilizar las vibraciones causadas por la voz sobre un disco flexible o diafragma con el fin de activar y desactivar un circuito eléctrico y generar vibraciones similares en otro diafragma situado en un lugar remoto que reproduciría los sonidos originales. Dos años más tarde, el físico alemán Johan Philipp Reis fabricó un aparato que permitía transmitir notas musicales a distancia utilizando la electricidad, pero que no era capaz de reproducir la voz humana.

En 1857, Antonio Meucci, un ingeniero italiano emigrado a los Estados Unidos, construyó un sistema electrónico (al que denominó “teletrófono”) que le permitía transportar y reproducir la voz entre dos ambientes de su casa. Meucci realizó un diseño de su invento y construyó un prototipo con el que hizo algunas demostraciones públicas en Nueva York en 1860, pero carecía del dinero suficiente para patentarlo y finalmente se vio obligado a entregarlo a un prestamista, del que nunca consiguió recupe-

¹ Para mayores referencias sobre los inicios de la telefonía consultar Bruce (1990), Bahamonde Magro y Otero Carvajal (1993), Coe (1993), Reggini (1996), Evenson (2000), Huurdeman (2003) y Joskowicz (2008).

rarlo. Pasaron los años y en 1871, ante el temor de que el invento fuera patentado por otra persona, Meucci consiguió realizar una presentación de trámite preliminar ante la Oficina de Patentes, a la vez que construyó otro prototipo para mostrar a potenciales inversores. En 1874 lo ofreció a una de las filiales de la Western Union Telegraph Company, que no lo tomó en cuenta pero tampoco le devolvió los materiales. Se comenta, pero no está probado, que éstos terminaron en manos de Alexandre Graham Bell, un profesor de fisiología de origen escocés que trabajaba con sordomudos, que venía investigando en paralelo en la construcción de un aparato electrónico que permitiera transportar la voz y que realizó experimentos en las instalaciones de la Western Union.²

Lo propio venía haciendo el empresario estadounidense Elisha Gray, fundador de la Western Electric, una compañía dedicada a equipamiento telegráfico que también había fijado sus ambiciones en dar con un sistema electrónico de transmisión de voz. En 1875, Gray realizó una demostración pública exitosa de un aparato, del que presentó un pedido de patente el 14 de febrero de 1876. La Oficina de Patentes le informó posteriormente que dos horas antes Bell había presentado su propio pedido, y la patente entró en discusión judicial cruzada entre ellos dos y Meucci.³

Ello no impidió que Bell avanzara mientras con el desarrollo comercial del invento, para el que rápidamente se hizo de socios inversores (y no justamente la Western Union con la que había estado vinculado, y que también emprendió su propio desarrollo comercial de la flamante tecnología). Se ha dicho que Bell contaba con un informante en la Oficina de Patentes, que habría tenido acceso a la presentación de los diseños de Meucci, habría sido informado sobre la presentación de Gray para ingresar su propia solicitud el mismo día y que posteriormente habría podido utilizar aquella para mejorar la suya.⁴ La Justicia, finalmente, tras una ardua labor de los abogados patrocinados por los inversores de Bell, le otorgó a éste la patente, obligando a su vez a la Western Unión a llegar a un acuerdo para la explotación de esa tecnología, despejando el camino para la flamante Bell Telephone Company.⁵ En los siguientes años, amparada en dicha patente maestra y por medio de fusiones y absorciones con otras empresas que intentaban participar del negocio, se consolidó un monopolio fuerte e integrado, conocido como Bell System, que mantuvo el dominio sobre el mercado de telecomunicaciones en los Estados Unidos por más de 100 años: la prestadora de servicios American Telephone and Telegraph Company

² Bruce (1990).

³ Coe (1993) y Evenson (2000).

⁴ Evenson (2000).

⁵ Se trató en realidad de una sucesión de fallos judiciales y apelaciones cruzadas que se desarrollaron durante más de 10 años y que recién obtuvieron sentencia definitiva por parte de la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1888, ratificando la “patente maestra” de la tecnología de transmisión electrónica de voz a nombre de Bell. No obstante, aunque el tema quedó cerrado judicialmente, la controversia siguió abierta a nivel social. Más de un siglo más tarde, en el 2002, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos emitió la resolución 269, en la que remarcando el hecho de que Meucci presentó públicamente con éxito su “teletrófono” en 1860, dejó constancia del reconocimiento a los aportes por él realizados en la invención de la tecnología (*The Guardian*, 17 de Junio de 2002).

(AT&T) con sus respectivas filiales regionales (las Bells), los Laboratorios Bell para investigación y desarrollo, y la Western Electric para la fabricación de equipos.⁶

La explotación comercial de la nueva tecnología se convirtió muy pronto en un negocio suculento a nivel mundial, de la mano de nuevas innovaciones que hicieron posible ampliar las distancias de conexión y la cantidad de abonados.⁷ Esto dio lugar a la emergencia de compañías de carácter internacional, en general vinculadas a fabricantes de equipos que avanzaron sobre diversas variantes de la tecnología, destinadas a prestar el servicio telefónico en distintas partes del mundo.⁸ Y muy pronto, como veremos, fue también objeto de interés por parte de los Estados, que empezaron a aplicar regulaciones públicas de diverso tipo sobre la prestación del servicio.⁹ De este modo, las dos fuerzas conductoras de las telecomunicaciones modernas, las innovaciones tecnológicas y las regulaciones públicas, marcaron su evolución desde el comienzo, así como lo siguen haciendo en la actualidad.¹⁰

III. Los orígenes y el desarrollo de la telefonía en la Argentina (1878-1946): la expansión irregular de un negocio poco regulado

La primera comunicación telefónica en la Argentina se realizó en Buenos Aires en 1878, sólo dos años más tarde de que la tecnología fuera patentada. Se trató de un experimento público desarrollado por dos ingenieros argentinos, Carlos Cayol y Fernando Newman, que con aparatos fabricados por ellos mismos e instalados sobre la red telegráfica conectaron el diario La Prensa con la Administración de Telégrafos del Estado. Posteriormente conformaron una sociedad para comercializar el producto, pero pronto se vieron enfrentados a la fuerte competencia de empresas de capital extranjero que desembarcaron en la fértil y receptiva Argentina de fines del siglo XIX, buscando apropiarse de un negocio que, como vimos, mostraba ya su potencialidad internacional en un mundo crecientemente integrado.¹¹

En 1881, mediante tres decretos firmados por el presidente Julio A. Roca, se otorgaron autorizaciones oficiales a tres empresas para la explotación del servicio telefónico: la Compañía de Teléfonos Gower-Bell de origen inglés, la Société du Pantéléphone L. de Locht et Cie de procedencia belga, y la Compañía Telefónica del Río de la Plata, subsidiaria de la estadounidense Bell. Dichos permisos eran de

⁶ Hurdeman (2003). El grupo AT&T mantuvo una posición monopólica en los Estados Unidos hasta la decisión judicial de 1984 que obligó a su desmembramiento, y desde entonces su participación en el mercado siguió siendo preponderante (con los años volvió a convertirse en operador nacional y líder del mercado estadounidense).

⁷ Joskowicz (2008).

⁸ Regini (1996). Esta rápida expansión mundial del negocio telefónico se vio favorecida por la temprana internacionalización económica registrada a partir de 1880, que dio lugar a la denominada *belle époque*, caracterizada por un rápido aumento de la producción, la integración creciente de los mercados y el movimiento casi irrestricto del capital (Hobsbawm, 1998).

⁹ Bahamonde Magro y Otero Carvajal (1993).

¹⁰ Aguiar (2007).

¹¹ Tesler (1990) y Regini (1996).

carácter local, dado que autorizaban la prestación del servicio y la instalación de redes en “la Capital y sus suburbios”.¹² Y no establecían “privilegios de ningún tipo” entre las compañías, que quedaban entonces en lo que actualmente denominaríamos régimen de competencia.¹³ Tampoco se fijaban obligaciones explícitas de ningún tipo en la prestación (pago de canon, requerimientos en los tendidos de líneas o en la calidad del servicio, fijación de tarifas, etc.), determinando una nula intervención pública sobre el desarrollo del sector, que quedó librado a los objetivos comerciales de las firmas.¹⁴ Sólo se establecieron restricciones en cuanto a la tecnología empleada, dado que cada empresa podía explotar únicamente el sistema para el cual disponía de la debida patente otorgada por la Oficina Nacional de Patentes de Invención, no pudiendo coexistir empresas que brindaran telefonía con los mismos equipos.¹⁵

La autorización de carácter local, la posibilidad de competencia y la falta de obligaciones explícitas pueden ser contrastados con la legislación que afectó al telégrafo en la Argentina casi desde sus orígenes, que quedó sujeto a control federal y bajo derechos monopólicos y obligaciones públicas para cada línea (con la intención de no duplicar tendidos y favorecer su expansión a lo largo del territorio). Sin embargo, se debe tener en cuenta que a diferencia del telégrafo, que por sus características técnicas permitía comunicaciones a larga distancia y por lo tanto fue considerado como una herramienta para fomentar la integración nacional y su vinculación con el mundo (de ahí el ambicioso plan de expansión de la presidencia de Sarmiento), el teléfono se originó como una tecnología meramente urbana, dado que la transmisión de la voz se deterioraba con la distancia.¹⁶ Desarrollos posteriores, como la introducción del cable con aislación de papel (1890), las bobinas de pupin (1902) y el amplificador electrónico (1906), hicieron posible las comunicaciones de más largo alcance, primero interurbanas y luego internacionales.¹⁷ No obstante, como veremos, en el caso argentino la regulación federal y/o la imposición de obligaciones públicas para el sector tardarían en llegar¹⁸.

¹² Tesler (1990).

¹³ Porto y Schiffer (2002).

¹⁴ Berthold (1921); Petrazzini (1996) y Molano (1997).

¹⁵ Tesler (1990).

¹⁶ Giuliano (2008).

¹⁷ Joskowicz (2008).

¹⁸ La consideración de la telefonía como un negocio de índole local que era prestado por compañías privadas fue algo común a nivel mundial en sus orígenes, dando lugar a tempranas compañías internacionales que, en base a variantes de la tecnología, apuntaban a prestar el negocio en diversos países. Esto comenzó a cambiar a partir de que los avances técnicos hicieron posible comunicaciones de más larga distancia, aunque la evolución fue diferente según los países. En Europa en general se establecieron regulaciones nacionales tempranas para el sector (a lo largo de las décadas de 1880 y 1890), y muy pronto la discusión pasó a ser si el desarrollo de la red telefónica debía quedar en manos privadas o públicas. En este sentido, Alemania y Suiza se inclinaron desde un principio por un modelo de monopolio estatal; en Francia se permitió por 10 años la gestión local de empresas privadas junto con el tendido de redes nacionales a cargo del Estado, hasta que en 1889 se dictaminó por ley el monopolio estatal; en Inglaterra la gestión privada a nivel local y en tendidos interurbanos se extendió hasta 1896, cuando el Parlamento sancionó la nacionalización de los tendidos de larga distancia y otorgó a la Post Office la posibilidad de recompra de redes locales; finalmente, en Italia y en España se mantuvo por muchos años un desarrollo privado poco regulado de redes locales escasamente interconectadas, similar al que veremos se registró en la Argen-

Desde el comienzo, la competencia en Buenos Aires fue feroz, incluyendo la destrucción cruzada de equipamiento.¹⁹ La situación derivó en 1882 en un acuerdo que comprendió la fusión por absorción de la Pantéléphone a la Telefónica del Río de la Plata, dando origen a una nueva compañía denominada The United Telephone Company of the River Plate, con sede en Londres y con la incorporación de capital británico.²⁰ En 1886, ésta concretó la compra de su competidora Gower Bell, dando origen a The United River Plate Telephone Company o Unión Telefónica (UT), la empresa británica que durante los siguientes 43 años mantuvo el dominio del negocio en Buenos Aires y lo extendió por buena parte de la fértil región pampeana (de 600 líneas instaladas en 1882 pasó a 6 mil para 1886, 50 mil para 1912 y llegaría a las 195 mil para 1929, sobre un total de 205 mil existentes en todo el país).²¹

Durante el primer año de control monopólico del negocio en Buenos Aires, la UT incrementó fuertemente las tarifas, a la vez que la calidad del servicio se vio degradada. Eso dio lugar a la emergencia en 1887 de una nueva empresa, la Sociedad Cooperativa Telefónica, creada por un grupo de usuarios disconformes de la UT.²² Sobre la base de menores tarifas para el servicio, la cooperativa tuvo un rápido crecimiento, alcanzando las 2.366 líneas en tan sólo dos años.²³ Esa empresa, que tras la sanción de la ley de cooperativas pasó a denominarse Compañía Telefónica Argentina, se mantuvo por treinta años como la única alternativa a la UT en la zona más rentable del país, la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, usufructuando el descontento con la calidad del servicio y las tarifas de la dominante.

tina (Bahamonde Magro y Otero Carvajal, 1993). Esto se diferencia notablemente de lo sucedido en los Estados Unidos y en otros países de América, donde la regulación nacional sobre el negocio telefónico fue mucho más tardía, y el servicio siguió por décadas en manos de empresas privadas escasamente reguladas. Se ha atribuido esto a una característica propia de países federales, que por décadas habrían dejado la definición sobre el tema a cada uno de sus Estados constitutivos. Así, por ejemplo, tuvo una aparición tardía la regulación federal sectorial en los Estados Unidos, donde hubo que esperar hasta el Acta de Radio de 1927 y el Acta de Comunicaciones de 1934, correspondiendo anteriormente a cada Estado la definición intraestatal y a la común Acta de Comercio Interestatal de 1887 las relaciones entre ellos (Bahamonde Magro y Otero Carvajal, 1993). No obstante, este no parece ser el caso de la Argentina, donde como veremos las provincias tampoco aplicaron una regulación específica sobre el sector, más allá de meras autorizaciones de servicio.

¹⁹ Tesler (1990); Donikian, Arri, Leo y Varone (1990) y Petrazzini (1996).

²⁰ Fundación Standard Electric (1979) y Tesler (1999).

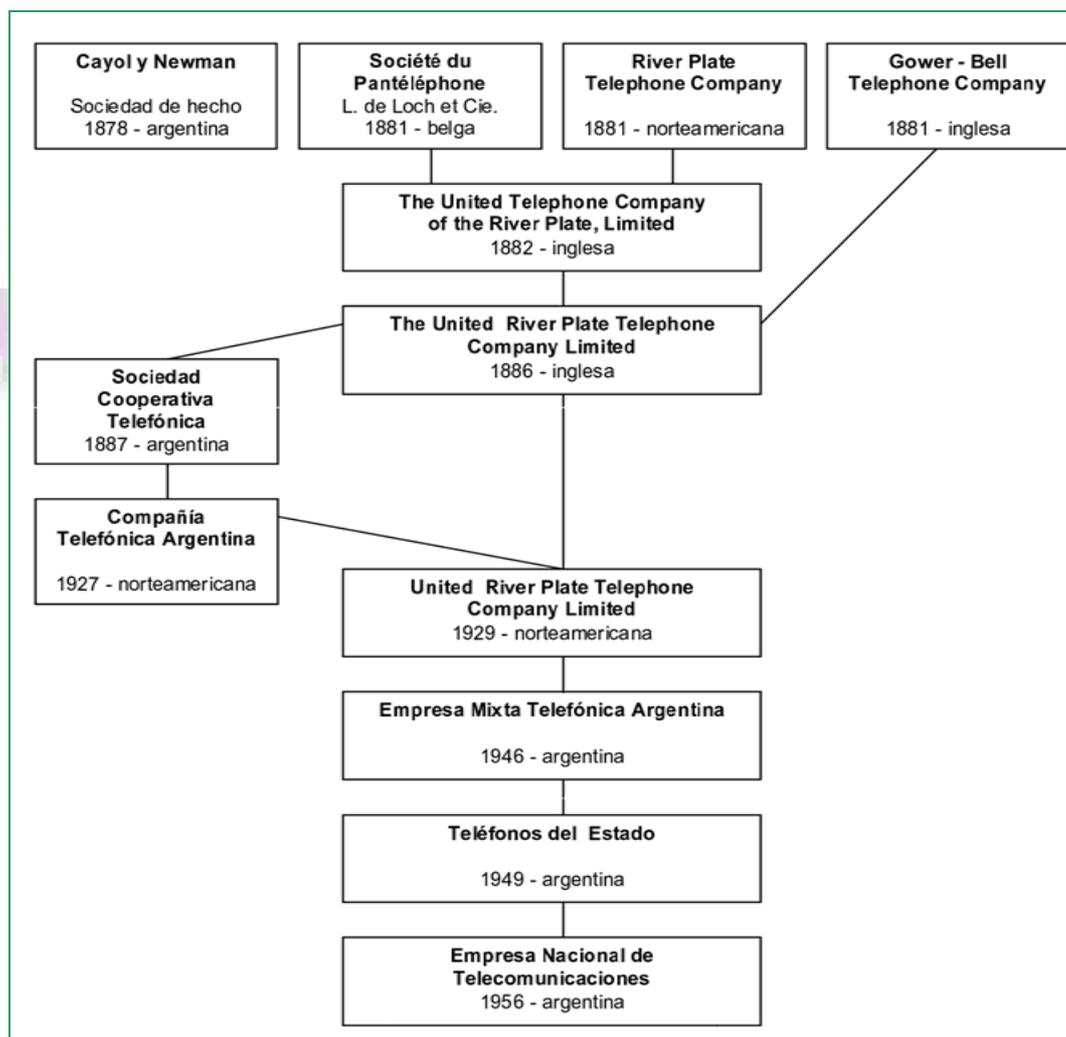
²¹ Es preciso remarcar desde aquí la ausencia casi absoluta de estadísticas oficiales sobre el servicio telefónico durante la extensa etapa de gestión privada, donde sólo se registra un censo oficial en 1912 y una estadística global en 1941. En general, los datos disponibles provienen de las memorias de las propias compañías, pero también son escasos dado que se trata de “empresas privadas que protegen celosamente sus intereses” (Berthold, 1921), además de no ser homogéneos. Para este trabajo hemos realizado un esfuerzo de recopilación de datos contenidos en diversas publicaciones para diversos periodos, los que se ha procurado contrastar y verificar en forma cruzada para superar inconsistencias. Al respecto, véase gráficos 2 y 3 más adelante.

²² Berthold (1921) y CEPAL, (1976).

²³ Petrazzini (1996).

Gráfico 1:

Orígenes y desarrollo de la telefonía en la Argentina (1882-1956): evolución de las empresas dominantes



Fuente: elaboración propia en base a Tesler (1990).

Por su parte, allí donde la compañía dominante no encontró motivaciones comerciales para prestar el servicio (ie, más allá de las principales ciudades de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), se siguió durante muchos años sin teléfonos.²⁴ Recién progresivamente con el nuevo siglo y con más fuerza en las décadas de 1910 y 1920, fueron surgiendo nuevas empresas o cooperativas locales o regionales en el interior.²⁵

Las características de un mercado que permaneció escasamente regulado, sin fijación de privilegios de exclusividad pero tampoco de obligaciones públicas, permitiendo la superposición de permisos de

²⁴ Sobre las motivaciones de negocios de la UT contamos con el testimonio de Ricardo Mulleady, por largo tiempo jefe de ingeniería de la empresa: “La administración inglesa siguió una política estrictamente comercial, restringiendo los gastos de operación y los de ampliación de las instalaciones a lo más indispensable, consistente con dar servicio local a esta Capital y a los pueblos más importantes de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Las perspectivas en el resto de las provincias parecían no interesar a los capitales ingleses.” (Mulleady, 1956, p. 26).

²⁵ ENTel (1981).

ámbito local (primero municipales y luego en todo caso provinciales), hizo posible la emergencia progresiva de nuevas empresas que buscaban ingresar al sector bajo motivaciones comerciales, concentrándose primero en las principales ciudades del país y extendiéndose luego hacia zonas aún no cubiertas que ofrecieran perspectivas de negocio.²⁶ Paralelamente, fueron apareciendo algunas empresas cooperativas, orientadas a brindar el servicio en localidades específicas, en general no lo suficientemente atractivas desde el punto de vista comercial. Esto dio lugar a una estructura de servicio integrada por redes locales o zonales de tecnología heterogénea, algunas superpuestas entre sí en las áreas más rentables, con tendidos interurbanos y troncales que durante años, ante la falta de obligación pública, conectaron sólo a las redes pertenecientes a la misma compañía (es decir, sin interconexión entre las redes de las diversas empresas). Como veremos, esta heterogeneidad y superposición de redes de empresas privadas y cooperativas se fue replicando, conllevando efectos de muy larga duración en el desarrollo del sector.

De esta forma, para 1913 se registraban 87 empresas telefónicas en todo el país, que aumentaron a 94 para 1922; sin embargo, más del 90% de las líneas seguían correspondiendo a la región pampeana y principalmente a Buenos Aires, y la UT seguía siendo la empresa claramente dominante.²⁷ Entre las nuevas empresas debemos destacar a la Compañía Entrerriana de Teléfonos (CET), creada en 1916 a partir de la compra de una red existente con la intención de prestar servicios en la región mesopotámica; y a la Compañía Argentina de Teléfonos (CAT), creada en 1927 para operar en la provincia de Mendoza y extenderse luego por la región cuyana.

La expansión irregular del servicio, más los crecientes problemas de jurisdicción para redes que se iban volviendo a la vez interurbanas y con ello en ocasiones también interprovinciales, atrajo finalmente la atención de las autoridades nacionales en 1904, con la sanción de la ley 4.408. Allí se declaró “comprendidas en las disposiciones de la Ley de Telégrafos Nacionales [...] a las empresas de teléfonos y de radiotelegrafía que liguen un territorio federal con una provincia, dos provincias entre sí o un punto cualquiera de la Nación con un Estado extranjero”.²⁸ Se estableció a partir de entonces jurisdicción nacional para las redes interprovinciales e internacionales que habían comenzado a desarrollarse, aunque siguió sin incorporarse ningún tipo de obligación pública, sea de calidad del servicio, interconexión o servicio universal (obligación de prestación del servicio en zonas no rentables). En 1907, ante nuevas protestas por la política de precios de la UT, el Presidente Figueroa Alcorta estableció por decreto

²⁶ Goldín, Peña y Sánchez (1990).

²⁷ Fundación Standard Electric (1979) y AHCIET (2008).

²⁸ Citado en Porto y Schiffer (2002), p. 10.

(4408/07) la fijación de la tarifa del servicio, que correspondía a un abono mensual fijo con un número ilimitado de comunicaciones.²⁹

La temprana importancia de la industria proveedora de equipos

Al mismo tiempo, la expansión del negocio y la multiplicación de empresas prestadoras promovieron el desembarco en el país de las principales productoras de equipamiento telefónico, que era (y siguió siendo por décadas) importado en su totalidad.³⁰ Entre 1908 y 1912, instalaron oficinas comerciales en Buenos Aires para la importación y venta de equipos la alemana Siemens AG, la sueca Ericsson y la estadounidense Western Electric, quienes dominaron desde entonces y por los siguientes 80 años el mercado argentino de provisión de equipamiento de telecomunicación³¹. Y dejaron en claro muy pronto su importancia para la dinámica del sector, conduciendo en la siguiente década a un cambio de mano de los principales prestadores y una concentración en la cantidad de empresas.

Por un lado, desde mediados de la década de 1920, Ericsson ingresó directamente en el negocio de prestación de servicios telefónicos a través de las mencionadas CET y CAT, por medio de operaciones de cambio de acreencias por participaciones accionarias, alzándose finalmente con el control operativo de ambas empresas.³²

Por otro lado, la casa matriz de la Western Electric en Estados Unidos fue adquirida en 1925 por la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT), una compañía estadounidense creada en 1920 para (ante el monopolio de AT&T en su mercado local) participar del negocio de prestación de servicios y provisión de equipamiento en otros países del mundo.³³ La filial comercial local pasó a de-

²⁹ Hill y Abdala (1996) y Giuliano (2008). Se fijó un precio de abono mensual diferenciado para familias y comercios, a la vez que se estableció una tarifa más elevada para la ciudad de Buenos Aires que para el interior del país (Giuliano, 2008, pp. 15-16). Se debe destacar que todavía no existía la tasación por tiempo de duración de llamada (a nivel mundial), que recién se fue incorporando en el país en 1959 y llegó a Buenos Aires en 1969. Esta diferenciación en los precios del abono por ubicación geográfica (Buenos Aires-interior) se mantuvo desde entonces, perdurando durante la época de ENTEL y aún tras su privatización, y formará parte de las discusiones del rebalanceo telefónico de mediados de los años noventa.

³⁰ Donikian *et al* (1990).

³¹ Estas compañías, y principalmente Siemens, buscaban abastecer no sólo al telefónico sino a los diversos sectores de infraestructura que se estaban desarrollando en el país en esos años, como generación y transmisión eléctrica, trenes y subterráneos, e incluso la instalación de plantas industriales electromecánicas para otras empresas. Al respecto, véase Siemens (2008); sobre las otras dos empresas, Western Electric (1964) y Ericsson (2010).

³² Tesler (1990) y Hill y Abdala (1996). En el caso de la CET, Ericsson había instalado en 1923 un cable subfluvial entre Santa Fé y Paraná, además de proveerle otro equipamiento de conmutación y terminales (Reggini, 1996). En cuanto a la CAT, la empresa desarrolló durante esos años la expansión de sus servicios a las provincias de San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y Salta, juntando importantes cuentas impagas con la Ericsson (Hill y Abdala, 1993).

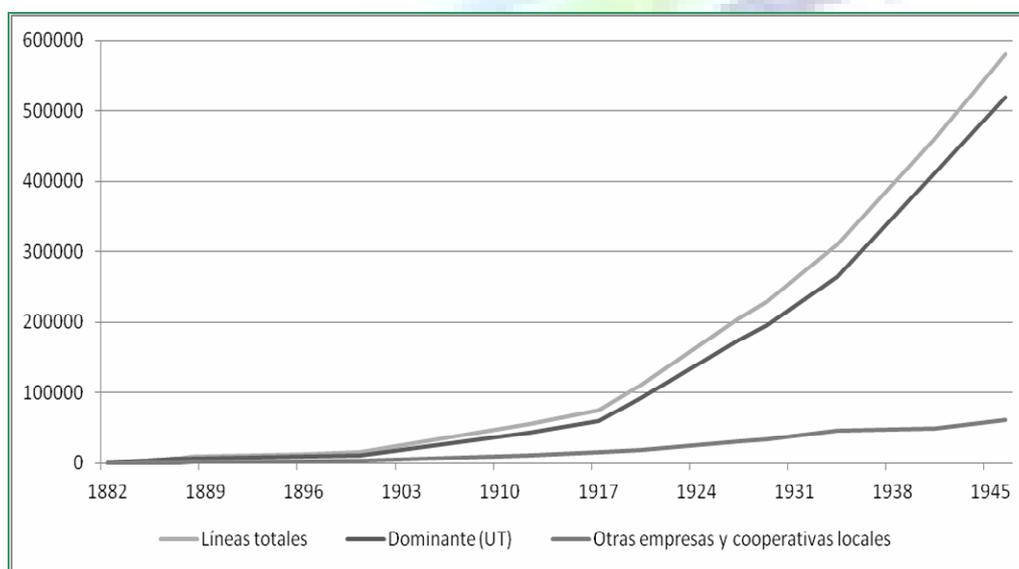
³³ A partir de sus operaciones originales en Puerto Rico y Cuba se expandió a lo largo de la década de 1920 con la compra de operadoras y fabricantes de equipos en Europa y América Latina y el tendido de cableados internacionales. Entre estas operaciones podemos destacar, además de la adquisición de la Western Electric y sus filiales, la consolidación en 1924 de la principal red de telefonía de España (creando la Compañía Telefónica Nacional de

nominarse Compañía Standard Electric Argentina, y continuó siendo una importante proveedora de las diversas operadoras locales, entre ellas las que disputaban el mercado en Buenos Aires.³⁴ Los planes de expansión mundial de ITT siguieron su marcha, y a fines de la década decidió ingresar en el negocio argentino de prestación de servicios. Así, en 1927 adquirió la Compañía Telefónica Argentina, que estaba sufriendo problemas financieros, y otras tres operadoras menores de la región pampeana. Y en 1929 concretó la compra a los británicos de la Unión Telefónica, fusionando a todas en nueva empresa que siguió operando bajo el nombre de UT.³⁵ Por los siguientes 17 años, esa compañía de capitales estadounidenses ejerció un monopolio en la ciudad de Buenos Aires y buena parte de la región pampeana, y mantuvo el control de cerca del 90 % de las líneas del país.

Durante esos años, a su vez, se registró un proceso de concentración relativa del negocio, por el que se redujo el número de empresas operadoras (pasando de 94 a 89 para 1936 y a sólo 43 para 1941), a la vez que las dominantes ampliaron la cantidad de líneas bajo su servicio (para 1941 la UT controlaba el 89,42% de las líneas, Ericsson a través de CAT y CET el 6,29%, mientras que las empresas locales y cooperativas el 4,29% restante; a su vez, el parque telefónico creció de 205 mil en 1927 a 460.587 abonados en 1941, con un teledensidad de 3,6 líneas cada 100 habitantes) (Gráfico 2).³⁶

Gráfico 2:

Evolución del servicio telefónico en la Argentina (1882-1946): líneas totales, empresa dominante (UT) y otras empresas y cooperativas locales



Fuente: elaboración propia en base a datos de Berthold (1921); Fundación Standard Electric (1979); ENTel (1981); Tesler (1990) y AHCINET (2008).

España, que muchos años después se transformaría en Telefónica de España), la compra de productoras de equipamiento en Bélgica y Alemania, y para fines de la década su ingreso en los mercados del Cono Sur de América.

³⁴ Fundación Standard Electric (1979) y Reggini (1996).

³⁵ CEPAL (1976); Fundación Standard Electric (1979) y Hill y Abdala (1996).

³⁶ Fundación Standard Electric (1979) y ENTel (1981).

Una regulación pública poco exigente

A pesar de la fuerte expansión, la integración nacional de las redes siguió durante años sin ser obligatoria, a la vez que no estaba en el interés comercial de las empresas competidoras. De este modo, se llegó a una situación en la cual, por ejemplo, abonados de la CAT en el norte argentino no podían comunicarse con abonados de la UT en la región pampeana, aunque sí podían realizar llamadas a Europa; así como abonados de la UT no podían conectarse con otros en Mendoza, pero sí con Europa o los Estados Unidos.³⁷

Eso condujo finalmente a que a mediados de 1935 el gobierno nacional decidiera intervenir sobre la política del sector, a través de un decreto del presidente Agustín P. Justo que establecía la obligatoriedad de la interconexión de las redes telefónicas en servicio, “[...] como medio de llegar a la constitución definitiva en el país de un gran sistema telefónico, con sus correspondientes vinculaciones telefónicas y radiotelefónicas internacionales.”³⁸

A esto se sumó un nuevo conflicto desatado en 1936 por la política tarifaria de la UT, que puso en práctica un “puenteo” sobre la regulación tarifaria existente (el decreto de 1907) por medio de la aplicación de cargos extra por conexión y otros “servicios adicionales” (como la entrega de las guías telefónicas o la provisión de ciertos aparatos telefónicos), generando malestar público ante la interrupción del servicio a quienes se negaban a pagarlos.³⁹ El gobierno declaró ilegales esos cargos y dispuso la reconexión de esos clientes, pero la empresa se negó, y mantuvo esas prácticas por varios años. Recién en 1939, por medio de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la compañía se vio forzada a cumplir con la regulación tarifaria vigente.⁴⁰

³⁷ Goldín y otros (1990). Paralelamente se habían ido desarrollando compañías proveedoras de servicios de telefonía internacional, algunas vinculadas a las prestadoras locales y otras independientes, y diferenciadas por el tipo de tecnología utilizada (cables subfluviales, submarinos o trasandinos o equipos de radio de onda corta de alta frecuencia): a la pionera Western Telegraph (creada en 1889 sobre la base de un tendido telegráfico existente para conectar Buenos Aires con Montevideo), se sumaron Transradio Internacional en 1924 (independiente pero asociada comercialmente a las empresas de Ericsson), Italcable en 1925 (creada con capitales de italianos emigrados a la Argentina y que además de a ese país vinculaba a Buenos Aires con Río de Janeiro) y la Compañía Internacional de Radio Argentina en 1927 (CIDRA, perteneciente a la IIT, que luego pasará a denominarse IIT Comunicaciones Mundiales).

³⁸ Citado en Giuliano (2008), p. 16.

³⁹ Donikian y otros (1990).

⁴⁰ Tesler (1990) y Petrazzini (1996). La Corte Suprema resolvió así un caso presentado por un particular contra la UT, que desde entonces fue considerado jurisprudencia en relación a la regulación de las tarifas de servicios públicos (Grecco, 1990). “Tratándose, en efecto, de un servicio cuya explotación se confiere por el Estado en forma de franquicia, concesión o privilegio, la única defensa del público llamado a usar de él consiste en el contralor permanente de aquél sobre los precios, por medio de las tarifas.” (Fallo 184:306 del 04 de agosto de 1939 “Ventafridda, Víctor c/Cía Unión Telefónica”). Se trató de la primera intervención del Poder Judicial sobre la regulación del sector telefónico. La recurrencia a la Justicia como medio a través del cual expresar el veto de actores con escaso o nulo poder institucional no fue algo frecuente en la evolución posterior del sector, pero se repitió en circunstancias precisas con resultados dispares.

En ese marco, en octubre de 1936 el gobierno nacional emitió otro decreto (91.698/36) dirigido a la “Reglamentación completa del Servicio Público Telefónico Nacional”, con el objetivo de “[...] dar fin a una anarquía de regímenes de todo punto inconveniente [...] en perjuicio del servicio mismo que necesariamente debe realizarse dentro de una unidad de concepto que permita sea tan eficaz como las necesidades públicas lo exigen.”⁴¹ De este modo, declaraba a la telefonía como un servicio público sujeto a jurisdicción nacional, fijando como autoridad de contralor a la Dirección Nacional de Correos y Telégrafos, estableciendo condiciones para su explotación y desarrollo y la aplicación de tarifas de abono “razonables y justas”. Asimismo, consideraba como “precarios” los permisos (municipales o provinciales) con los que las empresas telefónicas venían operando, remarcando podrían ser cancelados por la autoridad nacional.⁴² El decreto, que mereció la dura crítica de las empresas, encontró serias dificultades para su aplicación efectiva: aunque gradualmente se procedió a la interconexión de la redes, persistieron como vimos las resistencias en cuanto a la regulación tarifaria, y se mantuvo por décadas la operación en base a los “precarios” permisos locales.⁴³

La tendencia “natural” a la concentración y al monopolio en la telefonía

En conclusión, la primera etapa de desarrollo del sector telefónico en la Argentina comprendió sesenta y cinco años de gestión privada en un contexto de escasa regulación pública, donde el interés comercial de las empresas participantes operó como principal factor de desarrollo.⁴⁴ Los requerimientos públicos orientados a la fijación de tarifas, metas de calidad y obligatoriedad de interconexión de redes tuvieron una aparición tardía, y en general el Estado contó con serias dificultades para hacer efectivo su cumplimiento. Por otro lado, en ningún momento se establecieron metas de servicio universal, sea de integración geográfica o social.

En este marco, se fue consolidando una empresa claramente dominante a nivel nacional y que alcanzó una posición monopólica allí donde sus intereses económicos lo dictaron: la UT mantuvo desde el comienzo un fuerte dominio sobre la región más rentable del país, el área metropolitana de Buenos Aires y las principales localidades de la región pampeana, y a partir del ingreso de la ITT lo consolidó como monopolio, convirtiéndose en operadora única en la mayor parte de esa zona (por medio de la expansión de sus redes o la adquisición de operadoras independientes). Durante esos años, su participación se mantuvo siempre cercana al 90% del parque telefónico total del país (véase Gráfico 2).

⁴¹ Citado en Giuliano (2008), pp. 16-17.

⁴² Hill y Abdala (1996).

⁴³ Petrazzini (1996).

⁴⁴ Schvarzer (1993) y Petrazzini (1996).

Por otro lado, allí donde la UT no se propuso brindar servicios, se establecieron y persistieron otras operadoras privadas -si las perspectivas comerciales lo alentaban- o emergieron pequeñas cooperativas en localidades específicas. En general, allí también se replicó un esquema de empresa única (como CAT y CET en la mayor parte de las regiones donde operaban) o en todo caso de empresa dominante, desafiada por una segunda operadora menor que buscaba competir en base a precios y/o calidad del servicio (como se dio originalmente con la emergencia de la Compañía Telefónica Argentina en la ciudad de Buenos Aires, y se replicó en varias ciudades del interior - como Santa Fe, Corrientes y Río Cuarto, entre otras-).

Esa dinámica del negocio estaría vinculada a un factor del que ya se estaba dando cuenta institucionalmente a nivel internacional: las condiciones de monopolio natural que definirían al mercado telefónico (al menos hasta la revolución tecnológica de mediados de la década de 1970). Como veremos, la consideración de esa característica “natural” del mercado, en conjunción con argumentos políticos como soberanía e independencia nacional, llevaron al surgimiento y expansión de los grandes monopolios estatales para la provisión de servicios telefónicos en la Europa de entreguerras.

Lo dicho permite por un lado remarcar la comentada debilidad de las políticas implementadas por los Gobiernos de la Concordancia desde mediados de la década de 1930 (regulación tarifaria, obligatoriedad de interconexión y condiciones de prestación). No sólo las medidas implementadas no contaron con la autoridad pública suficiente para ser aplicadas en forma efectiva,⁴⁵ sino que además implicaban obligaciones públicas considerablemente menores a las que ya se estaban aplicando en otras latitudes. No obstante, se debe resaltar por un lado que esos gobiernos sí ingresaron al debate público la posibilidad de nacionalizar y/o estatizar empresas de servicios públicos, política que fue anunciada en varias ocasiones para diversos sectores, siendo el más notorio el denominado Plan Pinedo de 1940, que contemplaba explícitamente la nacionalización de los ferrocarriles ingleses.⁴⁶ Se puede sostener que la misma debilidad de la autoridad política recién referida tendría su parte en que esas propuestas no hayan avanzado en la práctica, pero a su vez se debe dar cuenta que ello no fue algo exclusivo del país.⁴⁷ Esas nuevas orientaciones de política permanecieron por varios años limitadas principalmente a los países europeos (excluyendo a la Unión Soviética y China), y en general no se difundieron por América Latina ni otras regiones del mundo sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Es a partir de allí que la conformación de empresas estatales monopólicas para la prestación de los servicios públicos se tornó práctica habitual a nivel mundial, difundiéndose primero por América Latina y Oceanía y a lo largo de

⁴⁵ Petrazzini (1996).

⁴⁶ Rappoport (2000) y Todesca (2006).

⁴⁷ Si bien se concretó en 1938 la compra por parte del Estado nacional del Ferrocarril Central Córdoba, se trató más bien de un retiro de los capitales ingleses dados los malos resultados económicos que venía registrando. No se concretaron otras operaciones de compra ni se avanzó con una política general de nacionalizaciones (Todesca, 2006, y Salerno, 2008).

las décadas de 1950 y de 1960 por Asia y África. En el caso específico de las telecomunicaciones, la política se fue consolidando en esas décadas por medio de innumerables nacionalizaciones y estatizaciones de las operadoras privadas existentes, dando lugar a una etapa en que el monopolio público se hizo habitual (“*monopoly as usual*”).⁴⁸

IV. La política peronista (1946-1955): nacionalización, estatización y consolidación del dominio público sobre las telecomunicaciones en la Argentina

La aplicación efectiva del control tarifario por parte del Estado, ratificada por la decisión de la Corte Suprema en 1939, modificó para los intereses privados las perspectivas del negocio. Lo que a su vez pronto se vio afectado por el inicio de la Segunda Guerra Mundial, que interrumpió el normal suministro de equipamiento, que seguía siendo principalmente importado (salvo algunas piezas y repuestos menores). Esto impactó sobre la calidad del servicio, que se degradó notoriamente y quedó cada vez más relegado frente a una demanda creciente.

La primera consecuencia importante vino por el lado de la provisión de equipamiento. En 1944, en acuerdo con las políticas de impulso a la producción industrial nacional puestas en marcha por el gobierno militar que asumió en 1943, la Standard Electric concretó la instalación de la primera planta local de fabricación de equipos de conmutación y repuestos. La misma estuvo destinada originalmente a proveer a una sola empresa, su operadora vinculada Unión Telefónica, clara dominante del mercado. No obstante, la incipiente producción local no fue suficiente para afrontar el déficit de explotación de esos años, que siguió en aumento ante la demanda creciente.⁴⁹

La nacionalización: creación de la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA)

La llegada de Perón a la Presidencia y el inicio de las políticas de mayor intervención estatal en la economía terminaron por modificar radicalmente la actividad del sector. A poco de asumir el gobierno, en el marco de una discusión acerca del uso que debía darse a las reservas de oro y divisas que la Argentina había acumulado durante la guerra, el Ejecutivo puso en marcha una amplia política destinada a la compra de activos de compañías extranjeras que contralaban importantes sectores de infraestructura, como trenes y tranvías, puertos, distribuidoras de gas, generadoras y transportadoras eléctricas y teléfonos.⁵⁰

⁴⁸ Wellenius & Stern (1994), Dutch (1994) y Noam (1998).

⁴⁹ Standard Electric (1979).

⁵⁰ Gambini (1983); Rapoport (2000) y Galasso (2005). Estas iniciativas, junto con la recompra o “repatriación” de deuda externa, formaban parte de la “política de independencia económica” puesta en marcha por Perón, que se sustentaba en las vastas reservas acumuladas a lo largo de la guerra y los ingresos que aún brindaba la balanza comercial, que se estimaba se mantendrían e incluso podrían ampliarse con el inicio de una nueva contienda

Como veremos para el caso telefónico, esta política no encontró en general fuertes resistencias políticas a sus objetivos, sino fundamentalmente a las modalidades con las que se la puso en práctica.⁵¹ Sucede que el avance de la intervención directa del Estado en la economía en general (sea reforzando sus atribuciones regulatorias o directamente como productor de bienes), y en la prestación de los servicios públicos en particular, era una tendencia creciente a nivel mundial. La misma había despuntado en Europa con la Primera Guerra Mundial, se había reforzado tras la crisis de 1930 y se había consolidado durante la Segunda Guerra, difundándose posteriormente por un proceso de emulación política.⁵²

mundial (Basualdo, 2006 y Zanatta, 2009). Parte considerable de esas reservas estaban en libras esterlinas, que habían sido declaradas no convertibles por Gran Bretaña, por lo que se planteó canjearlas por las participaciones de capitales de ese origen en empresas locales (principalmente de servicios de infraestructura y entre ellos los ferrocarriles). Al respecto, resulta interesante reproducir la interpretación (retrospectiva) del propio Perón sobre el tema: “Comenzamos a estudiar la realización de la primera etapa de la independencia económica: la recuperación de la deuda y la compra de los servicios públicos. Llamé a una reunión privada a los técnicos en economía más calificados. Me perdí diez horas explicándoles mis planes y dándoles todos los datos necesarios para encarar el problema. Se fueron luego a estudiar y tres días después nos reunimos de nuevo para considerar soluciones. Confieso que me quedé defraudado pues, conversaron mucho, no dijeron nada y lo poco que trajeron no lo entendí, porque lo hicieron en una terminología tan rara y tan confusa que dudo que ellos mismos se entendieran. La reunión terminó un poco intempestivamente, pues uno de ellos me dijo: “Señor, usted debe gastar tantos miles de millones que ni tiene. Si no tiene dinero, cómo quiere comprar”, a lo que yo respondí: “Amiguito, si yo tuviera el dinero no lo habría llamado a usted, habría comprado”, y aquí terminó la entrevista. Me convencí que no era asunto de técnicos, sino de comerciantes, y llamé a mi gran amigo don Miguel Miranda, el “Zar de las finanzas argentinas”, como algunos le llamaron. Él había empezado como empleado con noventa pesos de sueldo y en diez años había levantado treinta fábricas. Le conté el incidente con los técnicos y me dijo: “¡General, ¿usted cree que si fueran capaces de algo estarían ganando un sueldo miserable como asesores?” -Pero Miranda, le dije, vea que hay que comprar mucho y no tenemos dinero! -Esa es la forma de comprar, sin dinero, me dijo. ¡Con plata compran los tontos! -Este es mi hombre, pensé para mí... Miguel Miranda era un verdadero genio. Su intuición, su tremenda capacidad de síntesis y su certera visión comercial, hicieron ganar a la República en un año más que cincuenta años de la acción de todos sus economistas diletantes y generalizadores de métodos y sistemas rutinarios e intrascendentes. Fue allí mismo que entregué a Miranda la dirección económica, creando el Consejo Económico Nacional y nombrándolo Presidente. Él fue desde entonces el artífice de esa tremenda batalla que se llamó la recuperación nacional que culminó con la independencia económica argentina.” (Perón, 1956, pp. 24-25).

⁵¹ Más allá de algunas críticas de sectores conservadores del momento (las que luego sí fueron reforzadas retrospectivamente a lo largo de la década del 1950 y principalmente a partir del denominado *Informe Prebisch* de 1955), en el sentido de que con las nacionalizaciones se estaba procediendo a una “dilapidación de las reservas”, que sería mejor destinar a otros fines (como promoción del desarrollo agropecuario y/o de industrias básicas o intermedias), las principales fuerzas políticas opositoras del momento (radicales y socialistas) acordaban en general con la política, a la que en todo caso calificaban no de excesiva sino de insuficiente (Gerchunoff y Llach, 2000 y Basualdo, 2006). Lo que principalmente se criticaba era el carácter secreto de las negociaciones desarrolladas entre altos funcionarios del Poder Ejecutivo y las compañías extranjeras y lo generoso de los acuerdos finalmente alcanzados.

⁵² “Así como en el debate vernáculo el avance del estado era aceptado por la mayoría de las partes, en el resto del mundo también se advertía una tendencia ampliatoria de las facultades estatales. Desde la crisis de 1930, la confianza en las capacidades del estado venía en aumento, y la inevitable participación en la economía de los sectores públicos de diversos países durante la Segunda Guerra había reforzado esa tendencia. Lo que parecían medidas de emergencia durante el conflicto adquirieron en la posguerra un carácter permanente, siendo el caso paradigmático las nacionalizaciones del gobierno laborista inglés que sucedió a Churchill. [...] En la mayoría de los países de Latinoamérica también abordó el estado nuevas actividades.” (Gerchunoff y Llach, 2000, pp. 178 y 179).

En el caso específico de la telefonía, la conformación de grandes empresas públicas de carácter monopólico se había consolidado ya en Europa en las décadas de 1920 y 1930,⁵³ en un proceso que había reforzado las nacionalizaciones tempranas de las redes de larga distancia (con objetivos de integración nacional -véase nota al pie 18-) con la incorporación de las redes urbanas e interurbanas de las operadoras privadas existentes. Operaron en este proceso justificaciones de tipo político y militar-estratégico (como soberanía, defensa nacional e independencia económica), pero también de eficiencia productiva y asignativa, a partir del reconocimiento de las condiciones de monopolio natural que caracterizarían al sector. En breve, el hecho de que el servicio se brindara a través de una red dotaba al negocio de fuertes economías de escala y de densidad, que hacían económica y socialmente más eficiente su prestación a través de una empresa monopólica, en la generalidad de los casos de propiedad pública.⁵⁴ Y a su vez, el control público de esos grandes monopolios hacía posible el impulso de políticas de desarrollo industrial nacional, por medio del uso dirigido de su poder de compra.⁵⁵ Como marcamos, estas orientaciones se extendieron luego de la Segunda Guerra por América Latina, y se difundieron desde entonces como *práctica usual* a nivel mundial.⁵⁶

En el caso argentino, la política de nacionalizaciones se puso en marcha con una estrategia paulatina: no se avanzó inicialmente con estatizaciones totales, sino con la conformación de empresas mixtas, que contaban con un control mayoritario por parte del Estado nacional, pero conservando parte del capital privado extranjero (aunque como veremos no fue el caso de la telefonía), a la vez que se preveía

⁵³ Duch (1994).

⁵⁴ Wellenius & Stern (1994) y Ramamurti (1996). “En la mayor parte de los países europeos la red estaba dominada por una única empresa estatal, que centralizaba la prestación de todos los servicios -Alemania, Francia, Inglaterra y España eran ejemplos de esta alternativa-. En otros casos -Dinamarca, Finlandia e Italia, por ejemplo- el Estado usó su poder monopólico para conceder permisos exclusivos para la prestación del servicio a varias firmas, en algunos casos privadas -como en Dinamarca-, y en otros estatales -como en Italia-.” (Herrera, 1989, p.40). Las consideraciones de eficiencia productiva y asignativa también habían sido tomadas en cuenta a nivel institucional en el único caso de importancia donde se mantuvo la operación privada del servicio, los Estados Unidos. El comentado dominio histórico de AT&T (que al control de las redes de larga distancia sumaba las veintidós operadoras regionales que integraban el Bell System) siguió enfrentando competencia menor de operadoras locales hasta la década de 1910, cuando la propia compañía propuso que un monopolio formal sería más adecuado y eficiente. La propuesta finalmente fue aceptada por el gobierno en 1913, a través del denominado Compromiso Kingsbury, que fue justificado más bien como un límite al monopolio de facto que la empresa estaba alcanzando. Desde entonces, la empresa fue objeto de regulaciones públicas sectoriales (recordemos, por parte de la Comisión Interestatal de Comercio y no del Estado Federal hasta la Communications Act de 1934), que incluían la fijación de las tarifas, la obligación de interconexión y venta de servicios a las pequeñas operadoras locales que subsistieron, y la aplicación de medidas *antitrust* para evitar que usufructuase los beneficios derivados de su situación monopólica para dominar otros mercados (lo que finalmente, décadas más tarde, desembocó en la obligación de su desmembramiento o *divestiture*).

⁵⁵ Herrera (1989) y Duch (1994).

⁵⁶ (Noam, 1998); Wellenius & Stern (1994) y Ramamurti (1996).

la incorporación de nuevo capital nacional e incluso participaciones para los trabajadores (CEPAL, 1976; Ugalde, 1982)⁵⁷.

En este marco, en septiembre de 1946 el Gobierno nacional concretó la compra a la estadounidense ITT de la totalidad de los bienes y las acciones de la UT, a cambio de 95 millones de dólares y la asunción de sus pasivos y debentures nacionales e internacionales.⁵⁸ Como parte de la misma operación se firmaron dos acuerdos complementarios, por los cuales la ITT seguiría brindando por 10 años “asesoramiento técnico” para la explotación del servicio (a cambio de una tasa fija del 3% sobre los ingresos brutos de la empresa), a la vez que la Standard Electric mantendría la exclusividad del aprovisionamiento de equipos y repuestos.⁵⁹ El contrato de adquisición fue negociado y suscripto por el Gobierno nacional ad referendum del Congreso, que pocos días después lo ratificó con la sanción de la Ley 12.864.

Acorde a lo que venimos diciendo, las crónicas de la época destacaron que “el sector más numeroso y calificado de la oposición no formuló objeciones a la adquisición en sí, lo que fue destacado por el Presidente Perón. [...] En cambio, se levantaron voces de protesta por el monto convenido y las demás condiciones estipuladas.”⁶⁰

En este punto, es interesante retomar el argumento desarrollado por Schvarzer, quien sostiene que el proceso de compra se inscribió en un proceso de convergencia de los intereses de los principales actores intervinientes: la ITT, el flamante gobierno nacional y el cada vez más poderoso sindicato de la empresa.⁶¹ En este sentido, la ITT se mostraba interesada en desprenderse de la operadora local, donde

⁵⁷ Esta política fue institucionalizada en 1946 por medio del decreto ley 15.349 (ratificado por la ley 12.962) de “Sociedades de Economía Mixta”, que estableció el primer régimen jurídico para la intervención (empresaria) del Estado en la economía. Básicamente, se establecía que el régimen se aplicaría a casos de servicios públicos (aunque no exclusivamente), que correspondía al Estado el nombramiento del presidente, el síndico y al menos un tercio de los directores, y que esas entidades no podían ser declaradas en quiebra.

⁵⁸ Fundación Standard Electric (1979) y Petrazzini (1996).

⁵⁹ Herrera (1989).

⁶⁰ Citado en Tesler (1990), pp. 9 y 12. Las críticas correspondían tanto a los radicales como a los socialistas. El diputado Arturo Frondizi criticó “el secreto de las negociaciones”, sostuvo que “se pagaba un precio superior al de la valuación” y se opuso a “la concesión de un nuevo monopolio a la ITT”. Propuso, en cambio, “la expropiación lisa y llana de la empresa” y “la sanción de una ley orgánica para esos servicios”. Por su parte, Nicolás Repetto sostenía: “En reemplazo de un permiso precario surgen dos contratos con ganancias seguras para el capital privado. El permiso precario no nos ataba y caducaba sin otra compensación que la correspondiente al activo real. Los contratos, en cambio, crean obligaciones por diez años, aparte de pagar a la empresa una suma muy superior a la que corresponde por su activo. El móvil natural de la nacionalización, prestar el servicio por el costo, se quebranta por el privilegio concedido a un ex propietario que sigue siendo socio, en virtud de su asesoramiento, como si la experiencia técnica telefónica rayase en su condición de secreto a la altura de la bomba atómica.” (citado en Gambini, 1983, pp. 57 y 58). Por su parte, el Presidente Perón justificó la operación del siguiente modo: “Los servicios de telefonía y telegrafía son esenciales para la economía y para la defensa nacional. Ellos constituyen el sistema nervioso de la Nación. Era un anacronismo, incompatible con los sentimientos de soberanía nacional y con el nivel de desarrollo del país, que este sistema nervioso no fuera propiedad de la Nación Argentina.” (citado en Donikian y otros, 1990, pp. 31 y 32).

⁶¹ Muestra de ello sería la cordialidad mostrada en el acto de transferencia, celebrado en la Casa Rosada con la presencia del presidente y vicepresidente de la compañía estadounidense, quienes recibieron de manos de Perón una réplica del sable corvo de San Martín, bajo la aprobación de los principales dirigentes sindicales de la empresa (*Cronista Comercial*, 04 de septiembre de 1946, reproducido en Galasso, 2005).

se enfrentaba tanto a exigencias económicas (control estatal de la tarifa) como operativas (dificultades para el mantenimiento, prestación y expansión del servicio), lo que había generado un clima de protesta social contra la empresa (coincidente con reiteradas quejas respecto de otros servicios públicos prestados por empresas privadas en esa época). Asimismo, enfrentaba un duro conflicto con la organización sindical, un sindicato que de la mano del dominio de la empresa sobre el sector había tomado cada vez más fuerza sectorial pero también política, y que ya a partir de 1940 venía “aconsejando la nacionalización del servicio”.⁶²

Ello llevó a la ITT a considerar seriamente la opción de retirarse del negocio, lo que tomando en cuenta las condiciones de venta de los activos y las acciones, pero principalmente los acuerdos conexos, terminó conformando un excelente negocio, que le permitió conservar “[...] beneficios asegurados de carácter monopólico (exclusividad en la provisión de servicios de asesoramiento y de insumos), pero sin el costo político de aparecer como propietaria del servicio”.⁶³ Esta coincidencia de intereses, que se mantuvo sin cambios al menos hasta 1952, propició una fuerte expansión del servicio (véase Gráfico 3). El interés del gobierno, el sindicato y los usuarios para su extensión se replicaba en el de la compañía extranjera, dado que cada nueva línea instalada implicaba la compra de equipos a la Standard Electric y un mayor pago de asesoramiento (como parte de los ingresos crecientes de la empresa).

Al momento de la compra, la UT contaba con 519 mil líneas instaladas, que representaban cerca del 90% del parque telefónico total del país.⁶⁴ Siguiendo la estrategia mencionada, la operación dio origen a una empresa mixta (decreto 18.885/46), denominada Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA). No obstante, la empresa no contaba con inversores privados, dado que (a diferencia de otros casos) se compró la totalidad de las acciones a la ITT. Y aunque estaba prevista la incorporación de nuevos capitales particulares, finalmente no se concretó -el gobierno mencionó en su momento el “desinterés de los privados” y nunca se llevó a cabo la emisión de nuevas acciones.⁶⁵ Durante el año y medio de existencia de la EMTA, la expansión del servicio se concentró fundamentalmente en el conurbano bonaerense,

⁶² Donikian y otros (1990). “Los trabajadores de la Unión Telefónica constituían un sindicato muy enérgico y politizado, forjado a la sombra del monopolio de servicios de la empresa; su accionar le había otorgado un papel apreciable dentro de ella, antes de trasladarse al ámbito de las reivindicaciones políticas. Sus principales dirigentes intervinieron activamente en la creación del Partido Laborista, cuya participación en las elecciones de 1946 dio lugar al triunfo del movimiento político más tarde conocido como peronismo. El sindicato proponía nacionalizar la empresa telefónica y su actitud contribuyó a volcar la actitud de los propietarios a la posición de retirarse del servicio.” (Schvarzer, 1993, p.90).

⁶³ Schvarzer (1993), p. 90.

⁶⁴ Fundación Standard Electric (1979).

⁶⁵ Donikian y otros (1990). Sí existían en cambio debentures o títulos de obligaciones a nombre de inversores extranjeros, los que habían sido tomados por la ITT y como marcamos incorporados por el Estado en la operación de compra.

donde a lo largo del período de guerra había quedado relegado frente el fuerte crecimiento poblacional producto de la migración interna.⁶⁶

La nueva política no implicó inicialmente mayores cambios en cuanto a la regulación pública del sector, que se mantuvo acotada a los decretos de 1935 (reafirmación de la jurisdicción federal para redes interprovinciales e internacionales y obligatoriedad de interconexión) y 1936 (calidad de servicio público, condiciones de explotación y control tarifario). Y en general no afectó al resto de las empresas y cooperativas telefónicas del país, que continuaron prestando sus servicios acorde a ello y en base a los mismos “precarios” permisos municipales o provinciales con los que contaban.

La estatización: creación de la Dirección Nacional de Teléfono del Estado (TE)

La situación, no obstante, comenzó a cambiar a principios de 1948, cuando el gobierno nacional decidió profundizar su estrategia de nacionalizaciones, impulsando la estatización total en la mayoría de los servicios públicos.⁶⁷ Lo que pronto fue incorporado en la legislación, con la sanción de la nueva Constitución Nacional de 1949, que declaró a los servicios públicos como responsabilidad exclusiva del Estado nacional, previéndose la compra o confiscación de aquellos que aún estuvieran en manos privadas.⁶⁸

En el caso de los teléfonos, la nueva estrategia dio lugar a dos procesos separados pero convergentes.

⁶⁶ Schvarzer (1993). A los mencionados problemas para conseguir el equipamiento necesario se sumaba la falta de motivación empresaria, dado que constituía una zona de menor rentabilidad, ya que la menor densidad de población y nivel socioeconómico implicaban mayores inversiones por línea (cada nuevo tendido terminaba abasteciendo menor cantidad de líneas finales). Esto se modificó cuando el Estado tomó a su cargo las inversiones, asegurando igualmente las ganancias de su proveedor privado.

⁶⁷ En general no se había producido el ingreso de nuevos capitales privados a las empresas mixtas, y al poco tiempo, bajo el argumento de que los inversores privados estaban interesados sólo en la obtención de ganancias y no en el aporte de recursos financieros para el desarrollo de los servicios, se avanzó en la estatización total, convirtiendo a las empresas en entes públicos (Schvarzer, 1993).

⁶⁸ La política fue fundamentada en los siguientes términos: “La prestación de servicios públicos es una de las funciones del Estado, garante del bien común, y es propio en consecuencia que, después de haber experimentado el fracaso del sistema de concesiones a privados debido a que la consideración del provecho individual empujaba a segundo plano la preocupación por el bien general, se reponga en manos del Estado las riquezas y funciones que originariamente le pertenecen.” (*Informe Comisión Revisora*, citado en Porto y Schiffer, 2002, p. 9). En esta línea, el debatido artículo 40, que ordenaba en general la intervención del Estado en la economía en pos del bienestar del pueblo y la justicia social, establecía en particular: “Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine. El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido”. Recordemos que el mismo artículo también declaraba al Estado nacional dueño natural de las fuentes de energía.

Por un lado, se procedió a la incorporación de EMTA al Estado nacional (decreto 8.104/48), convirtiéndola en un nuevo ente público denominado Dirección General de Teléfonos del Estado (TE), bajo la jurisdicción primero de la Administración Nacional de Correos y Telecomunicaciones y del flamante Ministerio de Comunicaciones a partir de 1949.⁶⁹

Por otro lado, se puso en marcha un proceso de adquisición de empresas privadas y cooperativas que brindaban el servicio en el interior del país, las que progresivamente se fueron incorporando a TE. Entre 1948 y 1952, a través de negociaciones individuales con cada una, se procedió a la compra de la mayoría de las empresas telefónicas del país,⁷⁰ aumentando el número de abonados y principalmente la cobertura territorial del ente estatal (véase Gráfico 3). No obstante, la política no comprendió a la totalidad de las empresas, acorde al desarrollo de las negociaciones en cada caso, en varios de los cuales no se alcanzó un acuerdo económico final. A la vez, el gobierno no procedió nunca a expropiaciones o confiscaciones, para lo cual, por otra parte, era necesaria la sanción de una ley nacional específica, según disponía la Constitución. Pero tampoco recurrió a la anulación de los permisos “precarios” con los que las empresas operaban. Esas negociaciones de compra prosiguieron con los gobiernos posteriores -una vez conformada ENTel -, y para 1969 un total de treinta y un operadoras telefónicas -sobre unas cuarenta que existían en 1948- habían sido incorporadas a la empresa estatal.⁷¹ Pero otras empresas siguieron operando a la par, en su gran mayoría brindando el servicio en localidades específicas.

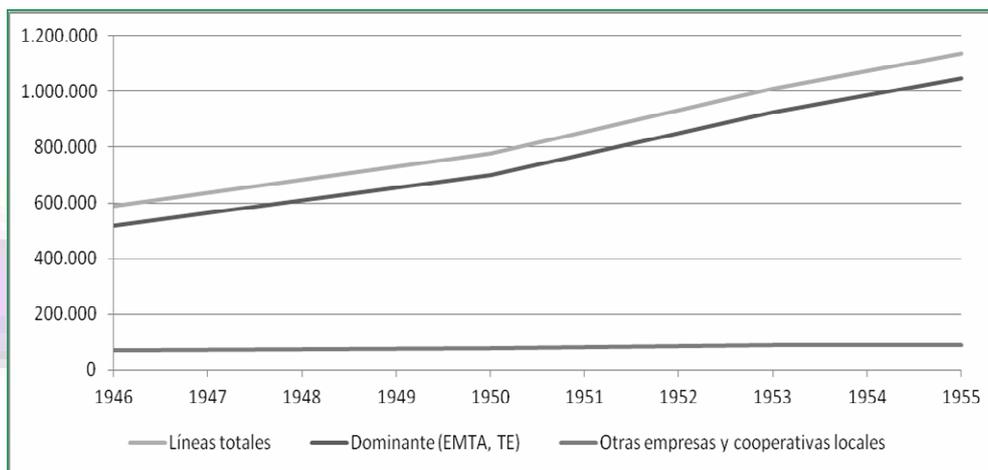
⁶⁹ CEPAL (1976) y Ugalde (1982). Se debe destacar el hecho de que se haya optado por incorporar las actividades de la EMTA como una unidad de la Administración Central (Dirección Nacional) y no se haya procedido a la creación de una entidad descentralizada o “Empresa Pública”. Se puede suponer que ello se debió a su carácter de caso pionero en las políticas de estatización completa, realizado con anterioridad a la sanción de la nueva Constitución de 1949 y principalmente de la consecuente ley 13.653 sancionada ese mismo año. Esa ley estableció el régimen jurídico al que debían sujetarse “las entidades descentralizadas de la Administración Nacional que cumplen funciones de índole comercial, industrial o de prestación de servicios públicos”, a las que denominó genéricamente “Empresas del Estado”. Ese régimen brindaba autonomía a las empresas en su administración, aunque establecía debían sujetarse al “control directo del Poder Ejecutivo a los efectos de la orientación de sus actividades”. Se entiende que luego de la conversión de EMTA en Dirección Nacional se decidiera no hacer un nuevo cambio estatutario en 1949, lo que implicaría la tercera modificación de importancia en tan sólo 3 años. Recién en 1956 con la creación de ENTel se convertiría en un ente descentralizado.

⁷⁰ Petrazzini (1996).

⁷¹ Hill y Abdala (1996). Un detallado seguimiento de un ejemplo de este tipo de negociaciones se encuentra en Rodríguez Ojeda (1998) para el caso de Laforgue y Compañía, la empresa de capitales nacionales que desde 1905 prestaba el servicio en la localidad cordobesa de Río Cuarto. La misma no llegó a un acuerdo con el gobierno peronista, que consideraba muy altas sus pretensiones económicas, y que recién en 1969, luego de que una tormenta arruinara gran parte de sus instalaciones, acordaría transferirlas a ENTel.

Gráfico 3:

Evolución del servicio telefónico en la Argentina (1946-1955): líneas totales, empresa dominante (EMTA, TE) y otras empresas y cooperativas locales



Fuente: elaboración propia en base a datos de Fundación Standard Electric (1979); ENTel (1981); Hill y Abdala (1993), Petrazzini (1996) y AHCJET (2008).

El caso paradigmático de este tipo de negociaciones en que no se llegó a un acuerdo es el de CET y CAT, las empresas de Ericsson que controlaban cerca del 7% del mercado y eran operadoras únicas en una importante porción del país (cubriendo las provincias de Entre Ríos -CET- y Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y Salta -CAT-). Ericsson se mostró desde el principio dispuesta a venderlas, acorde a la misma lógica de la ITT de deslindarse de la responsabilidad política de aparecer como propietaria de un servicio criticado por sus deficiencias. Pero buscaba obtener un precio y principalmente condiciones de venta semejantes, algo a lo que el gobierno no se mostraba dispuesto, pues se contradecía con el acuerdo que ya tenía en marcha con la ITT, además de que Ericsson no contaba con producción local de equipamiento. Las negociaciones se extendieron, y como parte de las mismas en 1948 el gobierno emitió un decreto que prohibía nuevas inversiones en sus redes mientras que la venta era negociada.⁷² La operación estaba prácticamente acordada en 1955 cuando se produjo el golpe de Estado, pero el nuevo Gobierno militar no la tuvo en cuenta y el proceso se inició nuevamente, sin definirse. Finalmente, en 1959 el gobierno de Frondizi decidió desistir de la operación, levantó la veda de inversiones y autorizó aumentos de tarifas. Desde entonces, no se volvió a considerar la compra por parte del Estado de esas empresas, que permanecieron por más de treinta años como las únicas compañías privadas de telefonía local con cobertura regional.⁷³

Asimismo, Ericsson mantuvo todo ese tiempo su negocio de provisión de equipos, abasteciendo fundamentalmente a esas empresas (a las que sumaba algunos acuerdos con otras prestadoras menores,

⁷² Hill y Abdala (1996).

⁷³ Ambas siguieron operando bajo autorizaciones provinciales, las que marcamos tenían carácter precario, situación en la que llegaron a la reestructuración del sector y privatización de ENTel de 1990 y en que prosiguieron hasta 1992, cuando sus bienes fueron adquiridos respectivamente por Telefónica de Argentina y Telecom Argentina (acorde a las áreas de exclusividad que se les había adjudicado).

pero no con la dominante estatal). Y aunque en la década de 1950 instaló una planta para la producción local de equipos y repuestos, siguió operando principalmente en base a importaciones.⁷⁴

El dominio estatal del servicio sí fue absoluto para el segmento de llamadas de larga distancia nacional, que quedó en forma exclusiva a cargo de TE. Salvo en los casos de CET y CAT, el ente estatal adquirió los tendidos interurbanos existentes, a la vez que procedió a la instalación de nuevas redes troncales destinadas a fortalecer la integración de su propia red y la interconexión con las de las empresas y cooperativas locales que siguieron operando, a las que desde entonces pasó a brindarles el servicio.⁷⁵

No obstante, no ocurrió lo mismo con otro importante segmento, que permaneció durante muchos años fuera del creciente control estatal: las comunicaciones internacionales. Las mismas siguieron en manos de las cuatro empresas que ya se repartían el negocio desde mediados de la década de 1920 (Western Telegraph, Transradio Internacional, Italcable y CIDRA-ITT Comunicaciones Mundiales -veáse nota 36-), cuyas operaciones e instalaciones (muchas de ellas ubicadas en el exterior) quedaron por fuera de la política de compra estatal.⁷⁶

Las políticas de desarrollo de la industria telefónica local: el uso del poder de compra estatal

En cuanto a los proveedores, la política puesta en marcha en 1948 no implicó inicialmente mayores cambios en los acuerdos de exclusividad de asesoramiento y provisión suscriptos con la ITT, que siguieron vigentes para TE e incluso se beneficiaron de la absorción de nuevas empresas y la expansión del servicio.

No obstante, sí se produjeron cambios con el inicio de la segunda Presidencia de Perón en el marco del nuevo programa económico puesto en marcha por Gómez Morales a principios de 1952. El mismo tomaba nota del importante déficit de la balanza comercial del año anterior y de la creciente escasez de divisas (que más que a una caída de los saldos exportables -como sucedió en adelante- correspondía al fuerte incremento de las importaciones, principalmente de combustibles y de equipos e insumos intermedios). Y se orientaba a impulsar la “profundización” o “integración” de la industrialización local,

⁷⁴ Herrera (1998).

⁷⁵ ENTel (1981). Se decidió entonces no separar la prestación de los servicios urbanos y de larga distancia en dos organizaciones diferentes, algo que se mantendría posteriormente. Esta característica -que se amplió posteriormente con la incorporación del monopolio en llamadas internacionales- diferenció a ENTel respecto a otros países de la región (como Brasil y Chile), donde se crearon empresas de larga distancia independientes (Embratel y ENTel Chile). Ésta fue una diferencia importante cuando se pusieron en marcha los procesos de privatización del sector, dado que allí donde existía se mantuvo la separación de servicios dando origen a empresas privadas diferentes.

⁷⁶ Estas empresas incluso ampliaron sus negocios a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, con la incorporación del servicio de télex internacional (Reggini, 1996). Recién en 1969, con la inauguración del Centro de Conmutación Internacional (CCI) de ENTel, se estableció el cese de operaciones de esas firmas y se fijó el monopolio estatal sobre las comunicaciones internacionales (decreto 6.314/69).

alentando la producción nacional en esos sectores.⁷⁷ En este marco, pago de indemnización mediante, se procedió a rescindir los dos contratos con la ITT (decreto 9.589/52), permitiéndosele a la TE diversificar sus compras entre distintos proveedores. Esta cancelación formaba parte de una política más amplia puesta en marcha por el gobierno hacia el sector, y como veremos no fue tomada en forma unilateral, sino consensuada con la ITT. Se trató básicamente de una decisión política, destinada a propiciar el ingreso como nuevo proveedor de la TE de la compañía alemana Siemens, promoviendo de esta forma, por medio del poder de compra del ente estatal, el inicio de su producción local de equipamiento telefónico. Lo que a su vez se integraba en un acuerdo más amplio entre el gobierno y la Siemens, por el cual se le retornaba a ésta varias instalaciones fabriles que le habían sido expropiadas a fines de 1945 (bajo su calificación de “propiedad enemiga”, tras el ingreso formal de Argentina como contendiente), apuntando a que operara como proveedora de los insumos necesarios para la expansión de varios sectores de infraestructura, como telefonía y principalmente energía eléctrica.⁷⁸

La nueva política se reflejó inmediatamente en la suscripción de dos nuevos acuerdos separados pero complementarios, uno con la Standard Electric y otro con la Siemens. Con la filial de la ITT se firmó un contrato que establecía la provisión, en un plazo de 5 años, de equipamiento para la instalación de 200 mil nuevas líneas. Como dijimos, esto formaba parte de las negociaciones de anulación de los contratos anteriores -además de la indemnización- y, más allá de que allí no se establecían otras obligaciones explícitas, se complementaba claramente con lo que al mismo tiempo se negoció con la Siemens. Con esa firma se suscribió un convenio que establecía la provisión en igual plazo de equipamiento para 300 mil líneas y para la instalación de una nueva red de larga distancia que permitiera integrar la cada vez más extendida red de la TE.⁷⁹ Pero además se establecía expresamente en las cláusulas que “en el futuro, previo acuerdo de las partes en cuestiones de precios, el 40% de los equipos comprados por la TE provendrían de Siemens, dejando el 60% restante para su competidora. Quedaba de esta forma sellado un pacto de división duopólica de las ventas de equipos al sector público, que convertía a Siemens y la Standard Electric en proveedores privilegiados”.⁸⁰ Se dio así origen a un “duopolio organizado”⁸¹ que se mantuvo estable por los próximos 35 años, impactando con fuerza en el desempeño de la empresa estatal.

La suscripción de ambos contratos, realizada por contratación directa (sin licitación o concurso), fue justificada en su momento por el Gobierno sobre la base de la necesidad estratégica de no depender

⁷⁷ Gerchunoff y Llach (2000) y Rapoport (2000).

⁷⁸ Herrera (1989).

⁷⁹ Esa red comprendía el tendido de tres enlaces de cables coaxiales de 1.200 kilómetros de extensión para conectar Buenos Aires con Rosario, Santa Fe y Cañada de Gómez al norte, Chivilcoy al oeste y Mar del Plata al sur (Reggini, 1996).

⁸⁰ Herrera (1989), p. 114.

⁸¹ Schvarzer (1993).

de un único proveedor. En ambos se incorporó la obligación de integración local creciente de la producción,⁸² rasgo que -con sus vaivenes- también se mantuvo de ahí en más.⁸³

Por otro lado, el uso de poder de compra de las empresas estatales que controlaban la prestación del servicio telefónico con la intención de promover y proteger la producción local de equipamiento también era una tendencia mundial creciente que se había consolidado en Europa y expandido hacia otros países del mundo.⁸⁴ Aunque con la diferencia notable de que en algunos casos –Europa y Japón- se alentaba el desarrollo de empresas de capitales nacionales e incluso en casos de propiedad estatal, mientras que en otros -América Latina- se trataba de inversiones directas en filiales locales de esas mismas compañías, que de este modo se iban tornando crecientemente multinacionales.

V. Consideraciones finales: los legados de largo plazo sobre la configuración de la telefonía argentina.

Mirados retrospectivamente, los diez años de los primeros gobiernos de Perón, que coincidieron con la primera década de control estatal del servicio telefónico, se destacaron por la estabilidad (relativa) de los objetivos perseguidos y por la expansión lograda.⁸⁵

Desde su formación, la EMTA mantuvo las pautas organizativas heredadas de la empresa existente, bajo el asesoramiento de la ITT. La incorporación al Estado como Dirección Nacional en 1948 tampoco dio lugar a grandes cambios operativos.⁸⁶ Más allá del carácter político del nombramiento de sus directores (donde destaquemos hubo poca rotación) y de que el personal pasó a la categoría de empleado

⁸² Goldín y otros (1990).

⁸³ La nueva política puesta en marcha en 1952 modificó notablemente la orientación del gobierno peronista hacia el capital extranjero, a la par que la consigna de “independencia económica” iba cediendo lugar en la retórica oficial. Sucede que el gobierno había tomado nota que la inversión de origen interno (sea pública o privada) no era suficiente para la profundización de la industrialización buscada y la reducción del peso de ciertas importaciones en la balanza comercial (como marcamos, principalmente combustibles pero también equipos e insumos intermedios que propiciaran esa integración). Ello se profundizó con el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal, que buscaba explícitamente alentar la inversión directa de empresas extranjeras en esos sectores, siendo el caso más conocido y polémico la negociación de los contratos petroleros con la Standard Oil de California, pero que también comprendió otros vinculados con la producción de equipamiento (como la instalación de cuatro plantas productoras de tractores y equipamiento agrícola -Fiat, Deutz, Fahr y Hanomag- o la producción de equipos telefónicos aquí reseñada). Esta política fue ratificada con la sanción en 1953 de la primera Ley de Inversión y Radicación de Capital Extranjero (ley 14.222), que acorde a esos objetivos establecía “como primer criterio que el Poder Ejecutivo debía tener en cuenta al momento de aprobar una inversión extranjera ‘que la actividad a la que se destine la inversión contribuya a la realización del desarrollo económico previsto en los planes de gobierno, traduciéndose directa o indirectamente en la obtención o economía de divisas’. En consecuencia, las prioridades eran la mecanización agrícola y la producción local de insumos que entonces se importaban.” (Gerchunoff y Llach, 2000, p. 228). En este marco debe entenderse la utilización del poder de compra del ente estatal telefónico para impulsar la producción local de equipamiento, propiciando la instalación de una nueva planta que permitiera sostener los planes de expansión del servicio encarados, así como la introducción de exigencias de integración local creciente de la producción.

⁸⁴ Duch (1994).

⁸⁵ Schvarzer (1993).

⁸⁶ Schvarzer (1993).

público, la TE “mantuvo fundamentalmente las características de funcionamiento de la empresa privada”.⁸⁷

Esta estabilidad operativa se conjugó a su vez con la estabilidad en la coincidencia de intereses de los principales actores: el gobierno nacional, el sindicato y la dirigencia de la empresa, y los proveedores privados. Y entre éstos, debe destacarse la estabilidad del objetivo gubernamental de expansión de la empresa y del servicio, tanto a través de la compra de otras operadoras como de la instalación de nuevos tendidos. Lo que aseguró la disponibilidad de los fondos necesarios, que provenían de aportes del Tesoro Nacional.⁸⁸ A partir de 1952, la política se vio reforzada por los objetivos más generales del nuevo plan económico, orientado a “profundizar” la industrialización nacional. La inversión pública destinada al desarrollo de los servicios de infraestructura siguió incluyendo a los teléfonos, y coincidía con el interés de impulsar la producción local de equipamiento. Así, se promovió el establecimiento de un nuevo fabricante local (por medio de la inversión directa de una empresa extranjera), lo que favoreció aún más la expansión de la empresa.

En definitiva, tanto a través de la absorción de operadoras como fundamentalmente de la instalación de nuevas líneas, la empresa estatal pasó de los 519 mil abonados recibidos en 1946 a 924.976 para 1953 y 1.047.000 para 1955.⁸⁹ A su vez, se realizó el tendido de nuevas líneas troncales para fortalecer la interconexión de las redes regionales y locales. La expansión condujo a que, a mediados de 1955, TE se ubicara entre las diez primeras administraciones telefónicas del mundo en cuanto a líneas instaladas y séptima en cantidad de llamadas cursadas.⁹⁰ Según estadísticas de 1957, la Argentina contaba con un 43% de los teléfonos instalados en América del Sur, mientras que Buenos Aires registraba el doble de densidad telefónica que cualquier otra gran ciudad de la región.

No obstante, hay dos aspectos de esta modalidad de expansión que deben destacarse, y que caracterizaron a la empresa estatal de ahí en adelante. Por una lado, la heterogeneidad técnica de la red. La misma se desarrolló sobre la base de la absorción de tendidos existentes, a partir de los cuales se procedió a la incorporación de nuevas líneas, dando origen a una integración de tecnologías y sistemas diferentes que se mantuvo por largo del tiempo. Por otro, la fuerte disparidad en la distribución territorial

⁸⁷ Decreto N° 310/56, “Creación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, 13 de enero de 1956.

⁸⁸ Las tarifas cubrieron los costos operativos hasta 1952, cuando se inició una política de retraso deliberado con objetivos antiinflacionarios (Miñana y Porto, 1982). La compra de empresas y la expansión del servicio se financiaron con aportes del gobierno a través del Ministerio de Hacienda (Tesler, 1990; Donikian y otros, 1990). El retraso deliberado de las tarifas formaba parte de un programa más amplio puesto en marcha por el Gobierno para contener la inflación creciente, que también contemplaba el control de precios y la concertación con los empresarios de la CGE.

⁸⁹ AHCET (2008). No existe estadística diferenciada sobre cuánto corresponde a la absorción y cuánto a la instalación de nuevas líneas, pero en base a los porcentajes de mercado registrados en 1946 se puede estimar que se incorporaron cerca de 450 mil nuevas líneas para 1955. Goldín *et al* (1990) sostienen que se instalaron cerca de 600 mil, pero eso parece no tener en cuenta la incorporación a TE de líneas ya instaladas.

⁹⁰ Goldín *et al* (1990) y Hill y Abdala (1996).

de las líneas, con una importante concentración en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en menor medida en la región pampeana. La misma fue en gran medida heredada por el ente estatal con la absorción de la UT, pero a su vez ya en manos públicas buena parte de la intensa primera etapa de expansión se concentró en el conurbano bonaerense, que por cierto contaba con importante demanda insatisfecha.⁹¹ A partir de 1952 la expansión también apuntó al interior del país, pero esa distribución tal desigual permanecería como característica de la empresa por mucho tiempo.

Lo dicho nos lleva a considerar el legado más importante de la política peronista hacia el sector: los efectos de largo plazo sobre su configuración estructural. Las decisiones tomadas a lo largo de la década, tanto respecto a la prestación del servicio como a la provisión de equipos, le otorgaron al mismo una conformación particular, que se fue consolidando en los años posteriores y que en un estilo *path dependence* o camino dependiente permaneció vigente por varias décadas.

Aún cuando el marco regulatorio sancionado, incorporado a la Constitución de 1949, establecía la responsabilidad exclusiva del Estado nacional sobre los servicios públicos y disponía la compra o expropiación de los operadores particulares, la puesta en práctica de la política en el sector telefónico no alcanzó tales grados. El ente estatal se quedó efectivamente con el control exclusivo (monopólico) del servicio telefónico allí donde se decidiera a brindarlo, sea con la compra de las operadoras existentes o con la instalación de nuevos tendidos donde no los había. Pero como vimos, ello no alcanzó a la totalidad de las empresas existentes, varias de las cuales siguieron operando allí donde venían haciéndolo.

Se puede suponer que, acorde con las compras concretadas y el avance de las negociaciones con la Ericsson, el gobierno de Perón apuntaba efectivamente a incorporar a todas las empresas privadas que prestaban el servicio, así como a buena parte de las cooperativas. Pero esto se hizo siempre en el marco de negociaciones de oferta y contraoferta, y sin proceder nunca a expropiaciones. Durante los primeros años de implementación de la política, entre 1948 y 1952, la compra de empresas registró avances importantes,⁹² como motor de la expansión territorial de la empresa estatal. A partir de 1952, en un contexto económico más restrictivo, en el que sin embargo se mantuvo el énfasis en el desarrollo de infraestructura y se incorporaron los renovados objetivos industrializadores, se produjo una baja en el ritmo de adquisición de otras operadoras (aunque se prosiguieron las negociaciones por CET y CAT), pero en cambio se reforzó el impulso a la fabricación local de equipamiento y la expansión de la red de la empresa.

En definitiva, se terminó conformando una estructura peculiar del mercado de prestación del servicio. Aunque TE había consolidado para 1955 su dominio sobre el sector, controlando cerca del 92%

⁹¹ Estadísticas de 1951 indican que la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires concentraban el 64% de las líneas totales, mientras que el resto de la región pampeana contaba con un 25,8%, lo que en conjunto representaba casi el 90% del total del país (ENTel, citado en Coloma, Gerchunoff y Schappacasse, 1991, p. 249).

⁹² Petrazzini (1993).

de las líneas,⁹³ no se convirtió en operadora única. Una importante región del país siguió en manos de las compañías CET y CAT, prestadoras exclusivas en seis provincias, con cerca del 7% de las líneas totales. Y lo propio ocurrió en varias localidades del interior, donde continuaron operando empresas y cooperativas locales que tampoco fueron absorbidas por el ente estatal, y que en conjunto representaban entre el 1% y 2% de los abonados. En las siguientes décadas, este esquema de prestación del servicio se fue consolidando y replicando, manteniendo incluso esas participaciones relativas de mercado. Como marcamos, en 1959 se desestimó la compra por parte del Estado de CET y CAT, y ambas siguieron operando por más de treinta años en base a los “precarios” permisos provinciales, manteniendo una participación cercana al 7% del total. Asimismo, a las empresas y cooperativas locales que pervivieron originalmente se fueron incorporando luego otras nuevas, orientadas a brindar el servicio allí donde la empresa estatal no se decidía a hacerlo.⁹⁴ De este modo, el esquema del mercado de prestación surgido en esos años seguía aún vigente al momento de la privatización y reestructuración de 1990.

Asimismo, debemos remarcar que, más allá de dos anuncios aislados de los gobiernos de Lonardi y de Frondizi,⁹⁵ no se consideró la posibilidad de avanzar con la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones al menos hasta la dictadura militar de 1976 (que emprendió un programa de “privatizaciones periféricas” y anunció un proyecto más amplio en 1982 que nunca se puso en marcha), a lo que siguió la iniciativa frustrada del gobierno de Alfonsín en 1988.

Lo propio sucedió con la política peronista hacia la provisión de equipamiento telefónico. El “duopolio organizado” instituido en 1952, que buscaba utilizar el poder de compra estatal para impulsar la producción nacional pero sin depender de un único proveedor, se mantuvo relativamente estable de ahí en más. Al menos durante las siguientes tres décadas, que coinciden con la etapa electromecánica de la industria, cada uno de los sucesivos gobiernos mantuvo en pie dicho esquema, sea respetando los convenios heredados o denunciándolos públicamente para terminar suscribiendo nuevos acuerdos, los que indefectiblemente repetían la distribución de compras entre los dos grandes productores de equipos de conmutación instalados en el país (modificando en todo caso las exigencias de integración local).

Como remarca Herrera, cada nuevo gobierno “justificó la permanencia de la relación con los mismos argumentos dados por sus congéneres de los países desarrollados para defender conductas similares. Efectivamente, la decisión se apoyó en la existencia de economías de escala en la producción de equipos, en las ventajas asociadas al conocimiento de la red instalada por parte de las empresas (economías de precedencia) y en la necesidad de que las firmas diesen continuidad a las tareas de reparación

⁹³ AHCJET (2008).

⁹⁴ Reportes Anuales ENTel 1958-1960, citado en Hill y Abdala (1996), p. 213.

⁹⁵ Scalabrini Ortiz (1957) y Manzetti (1999).

y mantenimiento de la red. A esto se agregaron argumentaciones en el sentido de priorizar la preservación de las inversiones y los puestos de trabajo generados.”⁹⁶

Recién en 1976, en el marco de las políticas aperturistas puestas en marcha, que coincidían con profundos cambios en la industria telefónica a nivel mundial (el paso a la etapa electrónica), se intentó modificar este esquema por medio de la importación de equipos y la participación de nuevos proveedores internacionales. Sin embargo, este intento fracasó y, con el cambio de nombre de uno de los proveedores (Stantard Electric se convirtió en Equitel y fue adquirida por el holding Pecom-NEC), el reparto duopólico de la provisión de equipos de conmutación siguió vigente hasta el fin del control estatal sobre las telecomunicaciones con la privatización de ENTel en 1990.

⁹⁶ Herrera (1989), p 115.

Bibliografía

- 📖 AHCJET (2008); *Historia de las telecomunicaciones en la Argentina. De sus orígenes a 1992*, Madrid, Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones.
- 📖 Bahamonde Magro, Ángel y Otero Carvajal, Luis (1993): “El teléfono. El nacimiento de un nuevo medio de comunicación, 1877-1936”, en Bahamonde Magro, Ángel; Martínez Lorente, Gaspar y Otero Carvajal, Luis, *Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España. 1700-1936*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- 📖 Basualdo, Eduardo (2006); *Estudios de Historia Económica Argentina (desde mediados del siglo XX hasta la actualidad)*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- 📖 Berthold, Victor (1921); *History of the Telephone and Telegraph in the Argentine Republic 1857-1921*, New York, American Telephone and Telegraph Company.
- 📖 Bruce, Robert (1990); *Alexander Bell and the Conquest of Solitude*, Ithaca, Cornell University Press.
- 📖 Cassagne, Juan (1998); *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- 📖 CEPAL (1976); *Las empresas públicas en la Argentina*, Buenos Aires, CEPAL.
- 📖 Coe, Lewis (1995); *The Telephone and Its Several Inventors: A History*, Jefferson, North Carolina, McFarland & Co.
- 📖 Coloma, German, Gerchunoff, Pablo y Schiappacasse, María (1992): “Caso 1: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel)”, en Gerchunoff, Pablo (ed.); *Las Privatizaciones en Argentina (primera etapa)*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- 📖 Donikian, Luis, Arri, Raúl, Di Leo, Vito y Varone, Roberto (1990); *Teléfonos: de la política nacional al saqueo privatista*, Buenos Aires, Ediciones Agrupación Telefónica Eva Perón.
- 📖 Dromi, Roberto (2000); *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- 📖 Duch, Raymond (1994); *Privatizing the Economy: Telecommunications Policy in Comparative Perspective*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- 📖 ENTel (1981); *100° Aniversario del Servicio Telefónico en la Argentina (1881-1981)*, Buenos Aires, Marchand.
- 📖 Ericsson (2010); *This is Ericsson, Global Connections-Local Commitment*, Stockholm, Ericsson.
- 📖 Evenson, Edward (2000); *The Telephone Patent Conspiracy of 1876: The Elisha Gray-Alexander Bell Controversy*, Jefferson, North Carolina, McFarland & Co.
- 📖 Fundación Standard Electric Argentina (1979); *Historia de las Comunicaciones Argentinas*, Buenos Aires.
- 📖 Galasso, Norberto (2005); *Perón*, Buenos Aires, Ediciones Colihue.
- 📖 Gambini, Hugo (1983); *La primera Presidencia de Perón: testimonios y documentos*, Buenos Aires, Centro Editor de America Latina.

- 📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2000); *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- 📖 Giuliano, Gustavo (2008); “Redes de Información: Las telecomunicaciones en la Argentina de 1855 a 1936”, artículo presentado en las *XXI Jornadas de Historia Económica*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Historia Económica.
- 📖 Goldín, Javier; Peña, Alfredo y Sánchez, Miguel (1990); “Reforma del Estado y empresas públicas”, en *Realidad Económica*, nro. 92/93, Buenos Aires.
- 📖 Grecco, Carlos (1990); “Potestad tarifaria, control estatal y tutela del usuario (A propósito de la privatización de ENTEL)”, en *Revista de Derecho Administrativo*, año 2, nro. 5, Buenos Aires, p. 481 y sigs.
- 📖 Herrera, Alejandra (1989); *La revolución tecnológica y la telefonía argentina*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- 📖 Hill, Alice y Abdala, Manuel (1996); “Argentine: The sequencing of privatization and regulation in the telecommunications Sector”, en Levy, Brian y Spiller, Pablo, *Regulation, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 📖 Hobsbawm, Eric (1988); *La Era Del Imperio*, Buenos Aires, Crítica.
- 📖 Huurdeman, Anton (2003); *The Worldwide History of Telecommunications*, Hoboken, New Jersey, Wiley-IEEE Press.
- 📖 Joskowicz, José (2008); *Breve Historia de las Telecomunicaciones*, Montevideo, Ed. Universidad de la República.
- 📖 Manzetti, Luigi (1999); *Privatization South American Style*, Oxford, Oxford University Press.
- 📖 Molano, Walter (1997); *The Logic of Privatization: The Case of Telecommunications in the Southern Cone of Latin America*, Westport, Greenwood Press.
- 📖 Mulleady, Ricardo (1956); *Breve Historia de la Telefonía Argentina (1886-1956)*, Buenos Aires, Kraft.
- 📖 Noam, Eli (1998); *Telecommunications in Latin America*, New York, Oxford University Press.
- 📖 Nuñez Miñana, Horacio y Porto, Alberto (1982); “Inflación y tarifas públicas: Argentina, 1945-1980”, en *Desarrollo Económico*, vol.21, nro. 84, Buenos Aires, pp. 469-484.
- 📖 Perón, Juan (1956); *La fuerza es el derecho de las bestias*, Lima, Editora Gráfica Mundo.
- 📖 Petrazzini, Ben (1996); “Telephone Privatization in a Hurry”, en Ravi Ramamurti (ed.), *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- 📖 Porto, Ricardo y Schiffer, Claudio (2002); *Telecomunicaciones. Marco Regulatorio*, Buenos Aires, Editorial El Derecho.
- 📖 Ramamurti, Ravi (1996); *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- 📖 Rapoport, Mario (2000); *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires Eds. Macchi.
- 📖 Regini, Horacio (1996); *Los Caminos de la Palabra: Las telecomunicaciones desde Morse a Internet*, Buenos Aires, Galápagos.
- 📖 Rodríguez Ojeda, Antonio (1998); *Origen y Desarrollo de la Empresa Telefónica Río Cuarto (1885-1997)*, Archivo Municipal, Río Cuarto.
- 📖 Salerno, Elena (2008); “Los Ferrocarriles del Estado en Argentina”, en *Historia, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, Vol.15, No.3, p.657-678.
- 📖 Scalabrini Ortiz, Raúl (1957); “La ‘Revolución Libertadora’ y el desmantelamiento del Estado peronista”, en Revista *Qué*, nro. 117, pp. 11 y 12.
- 📖 Schvarzer, Jorge (1993); “El proceso de privatizaciones en la Argentina”, en *Realidad Económica*, nro. 120, Buenos Aires, pp. 79 a 143.
- 📖 Siemens (2008); *100 años de Siemens Argentina*, Buenos Aires, Siemens.
- 📖 Tesler, Mario (1990); *La telefonía argentina, su otra historia*, Buenos Aires, Editorial Rescate.
- 📖 Tesler, Mario (1999); *Teléfonos en la Argentina, su etapa inicial*, Buenos Aires, Ediciones Biblioteca Nacional y Página/12.
- 📖 Western Electric (1964); *Western Electric and the Bell System*, New York, Western Electric Co.