

"Tercer Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-2012)"

Eje Temático: Economía y Sociedad.

Peronismo, nacionalizaciones y sociedades mixtas. La Empresa Mixta Telefónica Argentina, 1946-1948.

Claudio Belini.
CONICET-Instituto Ravignani-PEHESA
cfbelini@hotmail.com

Introducción:

En agosto de 1946, el gobierno peronista adquirió la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata, filial de la norteamericana International Telephone and Telegraph Corporation (ITT) que monopolizaba el servicio telefónico en Argentina. Poco después, el presidente Juan Domingo Perón y el jefe del equipo económico Miguel Miranda ordenaron la creación de la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), una sociedad mixta que se proponía combinar el aporte de capitales nacionales privados y del estado nacional. Con esta medida, el gobierno peronista ambicionaba poner en marcha un nuevo modelo de organización empresaria centrado en la colaboración entre el estado y el empresariado en la dirección de las grandes empresas de servicios públicos.¹

El objetivo de esta comunicación es analizar esta política mediante un estudio de caso, el de la Empresa Mixta Telefónica Argentina, cuya evolución ha sido poco explorada por la historiografía. El trabajo aborda esta cuestión desde tres perspectivas complementarias. Por un lado, se analiza la política oficial en la materia que se definió a partir de la sanción del primer régimen legal de sociedades mixtas sancionado en la Argentina. En segundo lugar, se estudia el desarrollo del servicio telefónico en el país y el marco legal en el que operaron las empresas prestadoras del servicio telefónico hasta 1946. Por último, el trabajo explora el proceso de nacionalización de la Unión Telefónica, la constitución de la EMTA, y su desempeño entre 1946 y 1948. Si bien se trata de un período breve, el análisis de esta experiencia permite iluminar algunos aspectos cruciales del desempeño del estado empresario en una coyuntura decisiva de la inmediata posguerra. Se trata de la asunción por parte del estado de nuevas y amplias funciones empresarias que requirieron el desarrollo de capacidades técnicas y burocráticas, y la construcción de marcos regulatorios específicos. El fracaso de las sociedades mixtas como camino para

¹ Para un análisis pionero del periodo 1946-1948, véase Jorge Fodor "Argentine's Nationalism: Myths or Reality?" en Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch (ed.), *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*, University Of Pittsburgh Press, 1989. Para la trayectoria del estado empresario, véase, Claudio Belini y Marcelo Rougier, *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial, 2008. Sobre las discusiones en torno a la sociedad mixta como instrumento destinado a organizar las empresas nacionalizadas por el gobierno peronista véase Claudio Belini, "Parlamento, partidos políticos y política industrial en la Argentina", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 23, 1er. Semestre 2001, pp. 79-107.

la administración de empresas de servicios públicos e industriales, obligó al estado a asumir el control de las firmas nacionalizadas que habían sido organizadas por empresas de capital extranjero, algunas de ellas multinacionales, como fue el caso de la ITT.

En el caso específico de la telefonía, los estudios sobre la intervención de la empresa pública han registrado un renovado interés, en gran medida por las transformaciones del marco regulatorio en el que se desarrolló el sector hasta los años ochenta, el dinamismo de las telecomunicaciones y la creciente internacionalización de empresas.² Recientes estudios han cuestionado la perspectiva dominante a partir de los años setenta y especialmente durante los años noventa (el Consenso de Washington) que sostenía que la intervención estatal en estos servicios configuró un escenario caracterizado por empresas públicas ineficientes, burocráticas y escasamente dinámicas. Apartándose de la dicotomía propiedad pública/empresas privadas, Judith Clifton, Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes han explicado el renacimiento de la empresa pública en el sector atendiendo a factores tales como las políticas de desregulación y el cambio tecnológico. Además, junto a otros autores, han puntualizado la importancia de las especificidades nacionales, la evolución histórica de los marcos regulatorios, las características sectoriales y en el nivel de las firmas a la hora de explicar las trayectorias divergentes.³ En esta comunicación presentamos una primera aproximación al caso argentino, centrándonos en una coyuntura poco conocida, cuando se produjo la transición desde la propiedad privada al control estatal del servicio telefónico.

1. Peronismo, nacionalizaciones y sociedades mixtas

Con el ascenso de Juan Perón a la presidencia, el 4 de junio de 1946, se inició un período de profundos cambios institucionales en lo relacionado al papel del estado en la regulación de la economía y en la distribución del ingreso nacional. Unos meses antes, a pedido del presidente electo en los comicios de

² Véase, por ejemplo, los estudios compilados por Judith Clifton, Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes, *Transforming Public Enterprise in Europe and North America. Networks, Integration and Transnationalisation*, Palgrave, New York, 2007; Para el caso español, véase, Ángel Calvo, “El teléfono en España antes de Telefónica (1877-1924)”, en *Revista de Historia Industrial*, n° 13, 1998, pp.59-80; Ángel Calvo, “Monopolio privado, modernización y expansión de la telefonía en España, 1929-1945”, en *Revista de Historia Industrial*, n°32, 2006, pp. 67-99; Adoración Álvaro Moya, “Redes empresariales, inversión directa extranjera y monopolio: el caso de Telefónica, 1924-1965”, en *Revista de Historia Industrial*, n°34, 2007, pp.65-95;

³ Para análisis comparado, véase Judith Clifton, Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes, “From national monopoly to multinational corporation: How regulation shaped the road towards telecommunications internalisation”, en *Business History*, Vol. 53, n°5, August 2011, pp. 761-781; Judith Clifton, Daniel Díaz Fuentes and Julio Revuelta, “The political economy of telecoms and electricity internationalization in a single market”, en *Journal of European Public Policy*, n° 17, october 2010, pp. 988-1006.

febrero, la dictadura militar del general Edelmiro Farrell había sancionado un conjunto de medidas que serían fundamentales para el programa económico del peronismo, entre las que se destacaron la nacionalización del Banco Central y de los depósitos, la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), y la sanción del primer régimen jurídico de sociedades mixtas.

El decreto 15.349/46 estableció un conjunto normativo destinado a fijar bases amplias para la organización de empresas mixtas. Como ha marcado Herrero, la medida no reconocía los antecedentes previos ni explicitaba sus fuentes jurídicas e históricas, con lo que se hace más compleja su interpretación.⁴ Según el régimen legal la empresa mixta era aquella constituida entre el estado (en cualquiera de sus niveles nacional, provincial y municipal) y el capital privado, y cuyo propósito consistiera en satisfacer necesidades colectivas o bien promover nuevas actividades económicas. El decreto 15.349/46 se diferenció del proyecto de Américo Ghioldi (1932) en el hecho de que estableció que las empresas mixtas podían ser sociedades de derecho público o privado según sus propósitos. También se distanció de la propuesta previa en tanto previó diferentes formas de participación estatal: aportes de capital, tecnología, la concesión de privilegios y/o primas. Por otra parte, el decreto retomó dos aspectos centrales de la Ley 12.161/33 destinada a la explotación petrolífera. Por un lado, estableció que la distribución de capitales entre los socios se haría de común acuerdo, pero evitando fijar el predominio estatal o privado. Por otra parte, instituyó que el estado retendría en sus manos la presidencia de las entidades y un tercio de los miembros del consejo de directores.

Más importante aún, apartándose de la Ley 12.709/41 de creación de Fabricaciones Militares, el decreto 15.349/46 no incluyó ninguna cláusula que condicionara la asociación entre el estado y los privados a aquellos capitalistas que no formaran parte de un *holding* o grupo extranjero. Esto suponía que la ley dejaba librado al criterio del estado, la elección del socio privado, lo que constituiría una de

⁴ Félix Herrero, *Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1962, p. 121. No obstante, existieron un conjunto de antecedentes en Argentina. Los más importantes fueron la Ley 12.161, que reformó el Código de Minería, autorizando al estado nacional y los provinciales a “explorar o explotar minas e industrializar, comerciar y transportar los productos de las mismas directamente o por convenios entre sí o mediante sociedades mixtas”. Esta norma instituyó que las partes debían convenir la proporción en que contribuirían a conformar la sociedad mixta, pero el estado tendría al menos un tercio de los directores y el presidente, a quienes se confirió el derecho de veto. Un segundo antecedente fue el proyecto de ley del diputado socialista Américo Ghioldi en 1933, que proponía crear un régimen general para sociedades mixtas. Véase, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación* (en adelante, *DSCDN*), 1932, Vol. III, 714-720. Finalmente, la Ley 12.709/41 creadora de la Dirección General de Fabricaciones Militares autorizó a este organismo a crear sociedades mixtas para cumplir sus fines específicos. Para un estudio de un tratadista sobre el tema véase, Julio Rodríguez Arias, *La sociedad de economía mixta. Su definición Jurídico Económica*, Rosario, 1940. Para un análisis de los antecedentes y algunas experiencias realizadas en Argentina, véase Claudio Belini, “La experiencia de las sociedades mixtas durante el peronismo clásico, 1946-1955”, en <http://www.audhe.org.uy/las-formas-de-intervencion-y-la-experiencia-del-peronismo-clasico-1946-1949.html>

las dimensiones más controvertidas de esta legislación. La implantación del primer régimen legal de sociedades mixtas por decreto a sólo días de la reanudación de la labor del Parlamento reveló la decisión de Perón por evitar el tratamiento parlamentario de la norma. De cualquier manera, los decretos del gobierno militar de 1943, fueron remitidos al Congreso a fin de ser aprobados mediante una ley especial ratificatoria.⁵

2. El desarrollo del servicio telefónico en la Argentina:

Luego de algunas primeras experiencias a finales de la década de 1870, en 1881, se instalaron las primeras empresas telefónicas que establecieron un servicio comercial en Buenos Aires: la belga Compañía Societé du Pantelephone, la norteamericana Continental de Teléfonos Bell Perfeccionado, y la británica Compañía de Teléfonos Gower-Bell. Al año siguiente, las dos primeras se fusionaron. Una nueva fusión, esta vez con la Gower-Bell dio nacimiento a la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata en 1886.⁶ El desarrollo del sistema telefónico en la Argentina quedaría identificado con la evolución de esta empresa, controlada por capitales británicos. La empresa tenía su sede en Londres, desde donde era dirigida por un Consejo de Administración y un Director Gerente. La firma creció lentamente durante las décadas iniciales, incrementando el número de abonados entre 1887 y 1897 desde unos 3.800 a unos 6.800. El cambio de siglo mostró un ascenso más dinámico; para 1907 el número de teléfonos eran 20.000, diez años más tarde ascendió hasta los 85.000, un incremento del 325%, para alcanzar unos 155.000 aparatos en 1927. Además desde la década de 1920, la UT introdujo el sistema automático en reemplazo del manual. Si bien hasta 1929 el crecimiento fue significativo, la empresa mantuvo su interés solo en el desarrollo de la red en la Capital Federal y las grandes ciudades de la región pampeana, como Rosario, La Plata, Bahía Blanca, Córdoba y Mar del Plata. Incluso en este plano, el avance fue relativamente lento. Hasta 1925, las ciudades conectadas con Buenos Aires eran Rosario, Mar del Plata, Pergamino, Tandil y Azul, pero hubo que esperar a la introducción de

⁵ Claudio Belini, "Parlamento, partidos políticos y política industrial en la Argentina", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n° 23, 2001, pp. 84-85.

⁶ Para una historia de la telefonía y de sus principales actores en la Argentina véase, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, *100° Aniversario del Servicio Telefónico en la Argentina, 1881-1981*, Buenos Aires, Marchand Editores, 1981; Mario Tesler, *La telefonía argentina. Su otra historia*, Buenos Aires, Editorial Rescate, 1990; Mario Tesler, *Teléfonos en la Argentina. Su etapa inicial*, Buenos Aires, 1998. La historia oficial de la compañía puede verse en Cía. Unión Telefónica del Río de la Plata, *Cincuenta años de vida, 1887-1937*, Buenos Aires, 1937. Para un estudio pionero sobre los años de la nacionalización véase Enrique Wolfenson, *El problema de los teléfonos*, Buenos Aires, Editorial Problemas Nacionales, 1956; y Ricardo Mulleady, *Breve historia de la telefonía argentina, 1886-1956*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de Guillermo Kraft, 1957.

amplificadores para realizar la interconexión con otras ciudades más lejanas que eran servidas por la UT pero que se mantenían aisladas como Córdoba, Santa Fe, Bahía Blanca y Trenque Lauquen, estas dos últimas ubicadas en la Provincia de Buenos Aires. A escala internacional, el nivel alcanzado por la red telefónica de la Argentina era modesto, pero en términos regionales alcanzaba un nivel de importancia; ya en 1913 representaba un tercio del total instalado, liderando el desarrollo del servicio telefónico en América Latina.⁷

A finales de la década de 1920, en el marco de un período de desembarco de empresas norteamericanas en la Argentina, el negocio telefónico se vio también afectado. En 1927, la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT), empresa organizada en 1920 por Behn Brothers y con el financiamiento de los grupos Morgan y Mellon, desembarcó en Buenos Aires mediante la adquisición de una empresa menor: la Cooperativa Telefónica.⁸ Esta operación, que había sido preludiada por la adquisición de empresas telefónicas en México (Mexican Telegraph and Telephone Company, 1925), Chile (Chile Telephone Company Limited, 1927), Uruguay (Montevideo Telephone Company y Cooperative Society of Uruguay, 1927) y Brasil (Rio Grande Telephone Company of Rio Grande Do Sul en 1928), alertó a los empresarios británicos sobre el inminente inicio de una dura competencia con la empresa norteamericana. Ante esta alternativa, sus propietarios decidieron vender la empresa a la ITT, que se hizo cargo de las operaciones del servicio telefónico en enero de 1929.

Durante la siguiente década, la Unión Telefónica adquirió un importante dinamismo. Si bien el domicilio legal de la empresa continuó estando en Londres, el directorio de la empresa, integrado por miembros de la ITT, tenía su sede en Nueva York. Bajo el control de este holding internacional, la filial argentina avanzó velozmente hacia una modernización del sistema telefónico mediante la puesta en marcha de los planes de conversión del sistema manual al automático, la expansión de las redes y la inauguración del servicio de larga distancia, a través del tendido de cables trans-cordilleranos con Chile y a través del Río de la Plata con el Uruguay, y mediante la creación de un servicio radiotelefónico entre Buenos Aires, el continente americano y Europa a través de la Compañía Internacional de Radio

⁷ Para 1913, Argentina poseía unos 74.296 aparatos, México 41.816 y Brasil 39.183. Véase J. Fred Rippy, *Latin America and the Industrial Age*, New York, G.P. Putnam's Son, 1944, pp.179-180. Para esa fecha Canadá alcanza y a los 500 mil aparatos y España solo 30 mil. Véase Ángel Calvo, "El teléfono en España antes de Telefónica, 1877-1924", *Revista de Historia Industrial*, n° 13, 1998, pp. 59-81.

⁸ Esta empresa había sido fundada en 1887 por un grupo de abonados disconformes con el incremento de tarifas establecido un año antes para la UT. Mulleady, *Breve*, p. 27. La ITT estaba vinculada además con las grandes empresas eléctricas concesionarias en la Argentina: la ANSEC, la CADE, ITALO y la Cía. Suizo Argentina de Electricidad. Sobre el papel de la ITT en la Argentina, véase Juan Carlos Vedoya, "La ITT en la Argentina", en *Todo es Historia*, n° 74, junio de 1973, pp. 8-29.

Argentina (CIRA), una empresa controlada por la ITT. El número de teléfonos instalados por la empresa ascendió desde 155.000 aparatos a 303.000 entre 1927 y 1936, un incremento del 95%.⁹ La expansión continuó hasta finales de la década de 1930. El incremento del número de abonados se acentuó en la Capital Federal y las provincias del Litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y el norte del Territorio de La Pampa. Para 1939, estas regiones, que eran servidas por la UT, concentraban el 80% de los aparatos. Sólo la Capital Federal poseía la mitad de los teléfonos del país. Por entonces, la Argentina poseía unos 434.000 teléfonos. A nivel mundial, el sistema sólo representaba el 1% de los teléfonos en uso, pero la Argentina ocupaba el decimo séptimo lugar –por debajo de Francia- en el número de teléfonos cada 100 habitantes; el país tenía 3,46 frente a 2,2 de Uruguay, 1,8 de Chile, 0,88 de México y 0,62 de Brasil. La ciudad de Buenos Aires estaba en el undécimo lugar inmediatamente por debajo de Berlín y Bruselas. El predominio de la UT era total como se advierte en el cuadro 1; El 89% de los teléfonos (386.275) pertenecían a la Unión Telefónica, y el resto era propiedad de unas 42 empresas, algunas operaban en varias provincias pero otras empresas solo lo hacían con permisos provinciales o municipales. El estado federal solo poseía dos líneas que comunicaban Paso de los Libres (Corrientes) con Uruguayana (Brasil) y Bariloche con el Hotel Llao Llao.¹⁰ El sistema telefónico argentino se caracterizaba por un alto nivel de automatización; el 71% de los aparatos eran automáticos.

Cuadro 1

Aparatos en servicio y capitales invertidos por las empresas telefónicas en Argentina, 1939

Empresa	Aparatos en servicio %	Capitales invertidos %
Cía. Unión Telefónica del Río de la Plata	89,4	86,6
Cía. Argentina de Teléfonos	3,6	4,2
Cía. Entrerriana de Teléfonos	2,6	3,0
Cía. Internacional de Teléfonos	1,7	2,0
Cía. Telegráfica Telefónica Comercial	0,5	1,1
Cía. Telefónica Argentina	0,4	0,8
Otras empresas	1,5	2,3
Total 43 empresas	100	100

Fuente: Teodoro Sánchez de Bustamante, *Los servicios públicos de teléfonos en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto de Transportes, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1942, p.151.

El servicio telefónico en la Argentina se había desarrollado con ciertas particularidades en relación al marco legal, incluso en comparación con otras empresas de servicios como el transporte ferroviario,

⁹ Las cifras de la empresa fueron tomadas de Unión Telefónica del Río de la Plata, *Cincuenta*, p. 61.

¹⁰ Teodoro Sánchez de Bustamante, *Los servicios públicos de teléfonos en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto de Transportes, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1942, pp. 142-144.

tranviario, la generación y distribución de energía.¹¹ En 1904, el Parlamento sancionó la Ley 4.408 que asimiló a las empresas telefónicas al régimen legal establecido para la telegrafía. Esta última se regía por la Ley de Telégrafos 750 ½, sancionada en octubre de 1875, momento en que todavía no se había desarrollado el servicio telefónico en el país. Por medio de ella, se disponía que fueran de jurisdicción nacional las empresas que comunicaran las provincias entre sí, los territorios nacionales con las provincias y cualquier jurisdicción (provincial o federal) con el extranjero. Pero la ley no estableció otras regulaciones específicas.¹² Más importante aún fue el hecho de que las empresas que operaban en el país lo hicieron sin que el Congreso estableciera concesiones por medio de la ley. En realidad, operaban por delegación estatal gracias a la emisión de permisos o autorizaciones administrativas a nivel nacional, provincial o incluso municipal, lo que conformaba un régimen legal muy precario.¹³ Al mismo tiempo que creaba una situación precaria para los inversores, la ausencia de leyes o contratos de concesiones oficiales configuró un escenario marcado por la heterogeneidad de los derechos y responsabilidades asumidas por las empresas, incluso por una misma empresa en los diferentes distritos. Como resultado de un marco legal inestable, vacilante y limitado, la Dirección de Correos y Telégrafos fue entonces la entidad gubernamental designada para la regulación del servicio y de las tarifas de las empresas. La falta de una norma específica constituyó un vacío legal pernicioso que en ocasiones fue aprovechado por las empresas para reforzar su poder sobre el mercado y sus derechos sobre los de los abonados. El aumento de las tarifas o la fijación de nuevas para servicios adicionales eran autorizadas por la Dirección pero a menudo este organismo actuaba una vez que se habían consumado los hechos, probablemente bajo la presión de las empresas intervinientes. En cualquier caso, el vacío normativo revela una escasa capacidad estatal para la regulación de un servicio esencial, muy llamativo si consideramos el extenso periodo en que el servicio estuvo exclusivamente en manos de empresas privadas.

¹¹ Sobre la relación entre empresas ferroviarias y estado véase, entre otros, Mario Justo López “Un sistema ferroviario con empresas privadas y control estatal, 1887-1916” en Mario Justo López y Jorge Waddell (compiladores) *Nueva historia del ferrocarril en la Argentina*, Buenos Aires, Lumiere, 2007, pp 55-100. Para un análisis de las relaciones entre el estado y las empresas eléctricas, véase Norma Lanceotti “Del estado garante al estado empresario: la relación entre el estado y las empresas de servicios públicos urbanos en la Argentina, 1888-1955” en Geoffrey Jones y Andrea Lluch (editores), *El impacto histórico de la globalización en la Argentina y Chile. Empresas y empresarios*, Buenos Aires, Temas, 2011, pp. 87-217. Para un conjunto de estudios de empresas de servicios públicos y los vínculos con el estado, véase Beatriz Solveira (coordinadora), *Prescindencia e intervención. Relación retrospectiva entre Gobierno y Servicios Públicos*, Córdoba, Editorial Brujas, 2011.

¹² Sánchez de Bustamante, *Los servicios públicos de teléfonos en la Argentina*, pp. 157-159.

¹³ La única norma que otorgaría una concesión fue la Ley 3936, sancionada el 7 de julio de 1900, que concedió a Manuel Castañón la exclusividad para construir una red telefónica entre las dársenas Norte y Sur del puerto de Buenos Aires.

A partir de 1907, las tarifas permanecieron, con escasas excepciones, fijas durante décadas. En la década de 1920, se presentaron proyectos destinados a conferir a la actividad telefónica una ley reguladora y al mismo tiempo crear una Administración Nacional de Teléfonos (1924), y otro remitido cuatro años más tarde por el gobierno del presidente Marcelo Alvear que promovía otorgar concesiones a las empresas existentes, y conceder al estado el derecho de intervenir en la regulación de las tarifas, a cambio de otorgar la garantía estatal del 8% sobre el capital invertido.¹⁴ Cuando la Unión Telefónica quedó bajo el capital norteamericano, la UT intentó que el gobierno federal autorizara una elevación de las tarifas y su conversión del sistema de abono mensual al servicio de comunicación tasada, lo que generó ásperas discusiones. Rechazada esta propuesta, la UT se lanzó a imponer tasas a “nuevos servicios”, no sin provocar controversias sobre elevación de precios sin autorización oficial.¹⁵ En noviembre de 1934, ante un pedido de incrementos de tarifas, el gobierno de Agustín Justo estableció por decreto una comisión oficial con el objetivo de investigar la situación económica y financiera de la empresa, integrada por técnicos de la Contaduría General de la Nación, la Inspección General de Justicia, la Inspección de Contabilidad de los Ferrocarriles y la Dirección General de Telégrafos y Teléfonos. Las conclusiones de la Comisión, que fueron elevados al gobierno en 1937, establecieron que la evolución económica era “satisfactoria” y que las utilidades obtenidas por la firma habían permitido un “normal desenvolvimiento”. En cuanto a las tarifas, la Comisión no pudo determinar los costos de cada servicio debido a que los libros de la empresa no permitían determinarlos de manera fehaciente ya que “a la empresa, según sus manifestaciones le interesa tan solo que el total de los ingresos responda a sus necesidades mediante compensación de los producidos de unos servicios con los otros”.¹⁶ La Unión Telefónica rechazó las conclusiones de la Comisión y presentó un informe donde presentaba menores utilidades netas, arguyendo que los cálculos realizados por la Comisión eran inexactos debido mala

¹⁴ Wolfenson, *El problema*, pp. 24-26.

¹⁵ José A Seco, *La concesión de servicios de la UT del Río de la Plata. Uno de los tantos abusos de la UT: el cobro de las comunicaciones adicionales*, Buenos Aires, 1938; José Aguirre Cámara, *Algunas verdades sobre tarifas de teléfonos dichas en el Parlamento*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1942.

¹⁶ Correos y Telégrafos de la Nación, *Antecedentes sobre el estudio de la situación económica, financiera, industrial, etc. de la Compañía Unión Telefónica, dispuesto por Decreto del Poder Ejecutivo 50.633 del 8 de Noviembre de 1934*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Correos y Telégrafos, 1937, pp. 111-112. Sobre este tema, un estudio realizado por el Instituto de Transportes determinó que el resultado obtenido en porcentaje al capital emitido y al capital invertido, previa deducción de las reservas para renovación y reparación, alcanzaban un 11% y un 4,6% respectivamente. Concluía que durante la década de 1930, “sus entradas y líquidos de explotación han ido en constante aumento, y que ellas no han sido afectadas por los años de depresión económica en general que han sufrido todas las industrias en el país, y en particular las del servicio público de transporte”. Véase Sánchez de Bustamante, *Los servicios públicos de teléfonos*, pp.309-310.

interpretación de la documentación.¹⁷ Finalmente, el gobierno no autorizó la propuesta de incremento de las tasas, pero en cambio autorizó a la UT a aplicar tarifas para nuevos servicios, lo que generó mayores críticas y planteó complejos pleitos legales que incluso llegaron hasta la Suprema Corte de Justicia la Nación.

La propuesta de nacionalizar la red de teléfonos había empezado a madurar a mediados de la década de 1920. La idea avanzó con mayor firmeza en la siguiente década al tiempo que el manejo de la ITT sobre la UT se hacía más agresivo en lo relacionado a las tarifas y la prestación de nuevos servicios. La nacionalización como programa debió enfrentar la oposición de la compañía pero también de algunas voces que rechazaban la estatización de la empresa y la administración estatal. Así por ejemplo, la Asociación Argentina de Comercio difundió un folleto en donde alertó contra la nacionalización de la empresa que traería mala administración, retraso en la adopción de mejoras técnicas y la caída de la productividad laboral. Según se apreciaba de la experiencia de Inglaterra y Francia, el control estatal traería retrasos importantes en el desarrollo de la red. El folleto culminaba sosteniendo que “No cometamos el error patriótico de quererlo explotar todo por el estado, sino deseamos retrogradar al igual que otras naciones”.¹⁸

En ese marco de discusiones, durante la siguiente década se presentaron nuevamente proyectos que buscaban establecer un régimen legal para la actividad o bien organizar sobre nuevas bases el servicio telefónico. Las propuestas implicaban cambios en el estatuto legal de las empresas, una más amplia intervención oficial en la regulación de las tarifas y programas de nacionalización progresiva e incluso de confiscación. Un antecedente importante para la creación de la sociedad mixta fue el proyecto presentado por la Dirección General de Correos y Telégrafos en 1942. Se proponía crear un sistema mixto de explotación de la red telefónica en todo el país mediante la creación de una Corporación Nacional de Teléfonos, una sociedad anónima donde el capital privado retendría el 80% del capital y se otorgaría al estado el 20% restante en concepto de socio fundador, de los permisos acordados a las empresas y de la exoneración de impuestos nacionales. El capital privado estaría integrado por acciones “A” con un interés anual del 6%, mientras que el estado recibiría un bono indivisible y nominal, recibiendo el interés que determine el directorio una vez cubierto los dividendos de las acciones “A”. Con el interés recibido por las acciones “B”, se constituiría un fondo destinado a la compra progresiva de las acciones en manos de los socios privados. También se establecía la posibilidad de que el

¹⁷ Correos y Telégrafos de la Nación, *Antecedentes*, pp. 168-170.

¹⁸ Asociación Argentina del Comercio, *Consideraciones sobre la nacionalización de los teléfonos*, Buenos Aires, 1930, p. 19.

Congreso otorgara fondos para dicha operación. La idea principal era evitar los costos de una confiscación y propiciar “el cambio del sistema de la explotación privada a la explotación oficial sin causar perjuicios a las empresas y a los usuarios”.¹⁹ El proyecto fue duramente criticado porque no se establecía ningún plazo para la definitiva estatización del sistema, en tanto que las garantías y concesiones otorgadas a los socios privados que consolidaban sus intereses parecían atentar contra el objetivo final de la estatización de las empresas.

En general, los críticos de la empresa privada aludían a la precariedad de los permisos otorgados a la ITT, que debían ser recuperados por el estado, y particularmente al alto costo de las tarifas. A finales de la década de 1930, el consenso político a favor de una nacionalización se robusteció y las críticas contra la UT se generalizaron. Desde la izquierda hasta los grupos conservadores se presentaron propuestas destinadas a tal fin.²⁰

Luego de 1943, la idea de nacionalizar las empresas fue tomando forma en el marco de un ascendente nacionalismo. En 1944, se dispuso que el Consejo Nacional de Posguerra realizara una valuación del patrimonio de la empresa, con peritos de ambas partes, con el propósito aparente de proceder a su adquisición por parte del estado. La cuestión no era menor ya que desde los años treinta, una de las principales acusaciones contra la UT había focalizado su atención sobre los estados contables y sus ganancias. El problema de la valuación de los capitales invertidos se complejizó ya que a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial, las inversiones de la firma decayeron como resultado de la escasez de equipos e insumos de importación, incrementándose el número de solicitudes incumplidas y la obsolescencia de los equipos instalados. Al mismo tiempo, las discusiones sobre la estatización de las empresas de servicios públicos como los ferrocarriles, las plantas de electricidad, y la Cía. Primitiva de Gas de Buenos Aires fueron acompañadas de conflictos en el interior del gobierno militar para definir las medidas a adoptar. Como se sabe, no hubo un sendero único y las formas que asumió el proceso de nacionalización dependió más de los intereses en pugna y del poder asimétrico de los actores involucrados –que incluyeron a los representantes extranjeros- que de la puesta en marcha de una política estatal más o menos definida.

¹⁹ Dirección General de Correos y Telégrafos, *Anteproyecto de Ley para una Corporación Nacional de Teléfonos, elevado al Director General de Correos y Telégrafos por el Asesor Letrado de la Repartición Dr. Jorge Cabral Texo*, Buenos Aires, Talleres Gráficos de Correos y Telégrafos, 1942.

²⁰ Véase las propuestas de Aguirre Cámara y los proyectos de nacionalización presentados por los parlamentarios socialistas Julio V. González (1941) y Carlos Sánchez Viamonte (1943) en Tesler, *La telefonía*, p. 15.

3. La Unión Telefónica, la primera nacionalización del peronismo:

En agosto de 1946, a solo tres meses de la inauguración de la primera presidencia de Perón, culminaron las negociaciones tendientes a la adquisición estatal de la empresa United River Plate Telephone Company. Las tratativas fueron realizadas con gran reserva bajo la conducción del ministro de Hacienda Ramón Cereijo, sin la injerencia de Miguel Miranda, quien como conductor de la política económica lideraba las negociaciones económicas más importantes de la posguerra. Los convenios de nacionalización fueron firmados el 3 de septiembre en un acto encabezado por Perón, el ministro Cereijo, el coronel Sosthenes Behn, presidente de la Corporación Internacional de Teléfonos y Telégrafos de Nueva York, el encargado de los negocios para Sudamérica de la ITT, Bill Arnold, y el embajador norteamericano George Messersmith.

Los convenios firmados por Perón y Behn establecieron que el estado argentino adquiriría los activos de la empresa por una suma total de 319 millones de pesos moneda nacional -unos 95 millones de dólares - que serían abonados en Nueva York. Asimismo el gobierno argentino tomaba a su cargo el rescate de debentures en circulación, que totalizaban una suma de 131 millones de pesos. En el mismo acto, el gobierno firmó dos contratos complementarios *ad referendum* del Congreso por medio de los cuales, la ITT era contratada para el asesoramiento técnico de la empresa nacionalizada, con una retribución anual del 3% de los ingresos brutos de la compañía durante los primeros cinco años, y del 2 ½% en el segundo lustro. Por medio del segundo acuerdo se establecía que la Standard Electric Argentina S.A., una empresa controlada por la ITT que se había radicado en 1925 y acababa de inaugurar una moderna fábrica en San Isidro en 1944, suministraría el material telefónico a la empresa estatal durante los primeros diez años a un precio que se suponía solo sería un 10% mayor a los costos de producción. De esta manera, la ITT continuaría ejerciendo un papel central en el asesoramiento técnico y organizativo de la empresa telefónica pública, y monopolizaría el suministro de materiales y equipos destinados a la ampliación y la mejora de la red telefónica durante los siguientes diez años.

En la ceremonia de firma de los convenios Perón sostuvo que luego de varios y fallidos proyectos se llegaba a un acuerdo de nacionalización de la empresa, que consideraba “muy favorable” por el precio de adquisición y por los contratos de provisión de tecnología:

“Si bien el gobierno aspira a la nacionalización de los teléfonos no la quería a cualquier precio. La quería a cambio de una suma razonable, no solo inferior a los valores de los materiales en la actualidad sino también inferior a lo que esos materiales costaban hace un lustro. Quería también, que el estado, al hacerse cargo de los servicios, sin haber formado y sin poder improvisar, de la noche a la mañana, equipos de expertos, no fuese un factor de perturbación ni de ineficiencia de los mismos. Quería que todos los adelantos se incorporen a los

servicios en el día de mañana, se incorporen al servicio de los teléfonos en cualquier nación del mundo, los incorpore la Argentina por participación legal en las respectivas patentes de invención. Quería, mediante contratos adicionales, que nunca el servicio careciese de los elementos e instrumentos técnicos para extender la red telefónica argentina a la medida de las necesidades de su industria, de su comercio, de su administración y de su defensa. No me halagaba la nacionalización a cualquier precio y de cualquier manera. Y sobre todo no quería nuevos proyectos sino realidades efectivas”²¹

Por su parte, el ministro Cereijo afirmó que “el precio convenido e(ra) muy inferior al valor actual de los bienes de la empresa”, que según las valuaciones realizadas por peritos de ambas partes oscilaba entre los 500 y 700 millones de pesos, aunque claro está nada dijo sobre las controversias alrededor de los manejos contables de la empresa. Finalmente, el acto terminó en medio de muestras de cordialidad entre Perón y Behn, quien recibió una reproducción del sable del general José de San Martín.

La operación levantó grandes controversias internas y extranjeras. El éxito de las negociaciones constituyó un triunfo importante del embajador norteamericano, que lograba así que se realizara una muy importante operación comercial entre ambas naciones, luego del feroz enfrentamiento político y del boicot económico que los Estados Unidos habían lanzado contra la Argentina en 1942.²² Si bien el precio abonado por el gobierno argentino era considerado como menor a lo demandado por los directores de la empresa, los contratos adicionales aseguraban grandes ganancias para la ITT y hacían a la operación completamente satisfactoria.²³ Por su parte, la embajada británica, atenta a una operación que constituía un antecedente clave en la negociación que por entonces se realizaba para la venta de los ferrocarriles de propiedad británica, remitió al Foreign Office, la opinión del director de la Corporación de Bancos Suizos quien sostuvo que la operación era “un excelente negocio”:

“Han obtenido un buen precio, reteniendo no sólo el control operacional sino también el control de todas las compras de la empresa durante los próximos diez años, lo cual es mucho más importante. Sobrecargando los precios de las futuras compras, podrán aumentar enormemente sus ganancias provenientes de esta transacción”.²⁴

La firma del acuerdo generó una serie de controversias, la mayoría de ellas centradas en el precio de la operación y en los contratos de provisión de equipos y asesoramiento técnico.

²¹ “El estado adquirió la Unión telefónica”, *El Cronista Comercial*, 4 de septiembre de 1946, p. 3.

²² Sobre el conflicto véase, entre otros, Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas, 1940-1945*, Buenos Aires, Belgrano, 1980 y Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Belgrano, 1983.

²³ Glenn Dorn, *Peronistas and New Dealers. U.S.-Argentine rivalry and the Western Hemisphere 1946-1950*, UPS, 2005, p. 121. Otros estudios clásicos sobre las relaciones entre Argentina y Estados Unidos, no han explorado esta operación, a pesar de su importancia para las relaciones económicas entre ambas naciones en esa coyuntura.

²⁴ Véase la carta reproducida en Carlos Escudé y María Carballo de Cilley, “Perón, Miranda y la compra de los ferrocarriles británicos”, *Todo es Historia*, n°142, 1979, p. 21.

Los tres contratos fueron finalmente aprobados por el Parlamento en septiembre de 1946, al finalizar las sesiones ordinarias, y convertidos en Ley 12.894.²⁵

La revista *Qué sucedió en siete días*, un órgano que criticaba desde posiciones progresistas las políticas peronistas, puntualizó sus dudas especialmente sobre el precio de la operación, teniendo en cuenta la valuación de los activos de la empresa, un tema que ya había merecido la impugnación del ingeniero Juan Sabato en 1945 y que había conducido al gobierno militar a anular el sistema acordado con la compañía. *Qué* señalaba que los activos de la empresa eran notoriamente menores que los que se suponía teniendo en cuenta el costo de origen, la depreciación producida, y la creciente obsolescencia tecnológica. Aunque estaba a favor de la “recuperación económica” que implicaba la compra de la empresa señalaba su preocupación por su costo y las obligaciones contraídas.²⁶

Por su parte, el semanario liberal *Economic Survey*, señaló que el coronel Behn se había revelado como “un muy hábil negociador”, por el precio de adquisición pero sobre todo por los contratos firmados con la ITT. Para la revista “la imputación más grave a los actuales contratos radica en que establece un monopolio a favor de la Standard Co. que quizás podrá resultar más costoso para el país que cualquier que a raíz de una expropiación resultase necesario pagar por la Unión Telefónica”.²⁷ Teniendo en cuenta que se esperaban grandes ampliaciones en la red telefónica, la creación de un monopolio a favor de la subsidiaria de la ITT era una concesión inexplicable ya que aseguraba grandes ganancias a una empresa que en otros países había enfrentado la competencia de otros colosos como la Ericsson, y porque el gobierno no podría controlar los costos de la producción de la empresa, ya que al menos inicialmente la mayoría de los insumos serían importados.²⁸ Por lo demás, la revista consideraba que la nacionalización de esta empresa era innecesaria, aún desde el punto de vista de la defensa nacional.

4. ¿Un camino de regreso? De empresa estatal a sociedad mixta: La EMTA

El proyecto peronista de conformación de una sociedad mixta a partir de la nacionalización de los teléfonos fue anticipado por dos propuestas impulsadas en los meses finales del gobierno militar y en las primeras semanas de la administración que se proponían crear sociedades mixtas para el control empresas de servicios de transporte y otras firmas de carácter financiero. El primero de ellos fue la

²⁵ Para los detalles de estos contratos y las críticas realizadas véase *Economic Survey*, n° 99, 1 de octubre de 1946, p. 5-6; Wolfenson, *El problema*, pp. 59-73.

²⁶ “Permiso precario: 419 millones”, en *Qué sucedió en siete días*, Año 1, n°6, septiembre de 1946, p. 19 y ss.

²⁷ *Economic Survey*, n°299, 10/09/46, pp. 4-5.

²⁸ Esta crítica fue recogida también por Wolfenson, *El problema*, pp. 59-60.

constitución de la Flota Aérea Mercante Argentina (FAMA), una sociedad mixta creada en enero de 1946 que tenía el propósito de monopolizar el tráfico aéreo internacional.²⁹ El capital autorizado de la empresa era de 150 millones de pesos, de los cuales un tercio sería aportado por el estado y el resto sería integrado por las empresas de aeronavegación existentes que desearan incorporarse a la empresa. La trascendencia económica del emprendimiento se expresa en el hecho de que, por el monto de su capital, FAMA constituiría en el momento de su creación en la más grande empresa cotizante en la Bolsa de Comercio porteña.³⁰ El directorio sería controlado por el estado y la Secretaría de Aeronáutica se reservaría el derecho de veto sobre las decisiones que tomara la empresa y que se consideraran contrarias a los intereses generales. Por su parte, los socios privados tendrían garantizado una utilidad mínima del 5% durante los primeros cinco años de vida de la empresa.³¹

Más conocido fue el segundo proyecto de sociedad mixta, aunque finalmente no se concretaría. Se trataba de la conformación de una sociedad mixta entre el estado nacional y los ferrocarriles de propiedad británica. Cuando se difundió la propuesta de creación de la Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), la opinión pública ya conocía el proyecto del gobierno peronista de convertir a los FFCC en sociedad mixta, lo que generó el rechazo de los sectores nacionalistas y de grupos peronistas.³²

Poco después del anuncio de este proyecto, el gobierno inició otro de similar naturaleza pero centrado en los servicios telefónicos. El 19 de noviembre de 1946, por medio del decreto 18.895, el Poder Ejecutivo autorizó el funcionamiento de la EMTA. El proyecto había sido elaborado por el equipo de colaboradores del presidente del Banco Central Miguel Miranda, y seguía los principios jurídicos establecidos para este tipo de sociedades por el decreto de sociedades mixtas. La dimensión económica de la nueva empresa convirtió a ésta en la sociedad mixta de mayor importancia económica, superando a FAMA. EMTA tendría una duración de 50 años. Su capital autorizado alcanzaba la suma de mil millones de pesos, dividido en 20 series de 500 mil acciones de 100 m\$N. Las primeras ocho emisiones de 400 mil pesos debían ser suscriptas en partes iguales por parte del estado y los privados. Una ventaja

²⁹ *Economic Survey*, 8 de enero de 1946, p. 7 y ss.

³⁰ La segunda empresa cotizante en la Bolsa era la Cía. Ítalo Argentina e Electricidad S.A. (100 millones).

³¹ FAMA, y las otras sociedades mixtas de aviación, que tenían servicios de cabotaje, Aviación del Litoral Argentino (ALFA) y Zona Oeste y Norte de Aviación (ZONDA), fueron nacionalizadas en mayo de 1949, cuando se constituyó Aerolíneas Argentinas. Para una historia de estas firmas véase Pablo Potenze, *Aviación comercial argentina, 1945-1980*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1987, pp. 52-64.

³² Sobre las negociaciones argentino-británicas: Escudé y Carballo de Cilley, “Perón, Miranda y la compra de los ferrocarriles británicos”; Para un análisis reciente de la nacionalización y el rechazo generado por la propuesta de la sociedad mixta véase Mario Justo López, “El problema ferroviario argentino y la nacionalización de las compañías de capital británico en 1948”, *Transporte, Servicios y Telecomunicaciones. Revista de Historia*, n° 15, diciembre, de 2008, pp. 130-132 especialmente.

fundamental otorgada al capital privado integrante de la EMTA era la garantía estatal de un dividendo anual del 4%, un nivel sensiblemente superior al que ofrecían los títulos de la deuda pública. Cuando a finales de ese año, tras la aprobación del Congreso, Miranda puso en posesión de sus cargos a los miembros del Consejo de Administración, señaló cuáles eran los objetivos que perseguía el gobierno:

“¿Qué se busca con la formación de sociedades mixtas? En primer lugar, obtener la argentinización (*fijense que digo argentinización y no nacionalización*) de las grandes compañías de servicios públicos de capitales foráneos. Este propósito no responde a ningún principio de hostilidad hacia el capital extranjero sino a una bien entendida defensa de nuestro interés económico pues ha de saberse que nuestro país gira anualmente más de 500 millones de pesos por servicios de los capitales al exterior. Para advertir lo que este constante y repetido drenaje de fondos, que se van y no vuelven, representan para nuestra economía basta recordar que por la exportación de todo nuestro excedente de carnes, solo recibimos unos 400 millones de pesos por año (...) En segundo lugar, con la formación de sociedades mixtas deseamos alcanzar: a) la participación del ahorro nacional en empresas industriales; b) la cooperación y la participación de los obreros y empleados de las empresas en la dirección y beneficios de las mismas”.³³

Se trataba pues, en primer término, de reducir la sangría de divisas que implicaba el control extranjero sobre las grandes empresas de servicios públicos y, en segundo lugar, alentar la participación de capitales privados argentinos en las nuevas empresas. En este sentido, el gobierno ratificaba su decisión de que la nacionalización no implicara la estatización del servicio, pero sí el control de la empresa por capitales argentinos: “la argentinización”. En este aspecto, el proyecto compartía objetivos similares a los proclamados contemporáneamente en países con regímenes políticos diferentes como México y España.³⁴ Unas semanas antes, Perón había enviado al Congreso tres proyectos de ley por medio de los cuales se disponía autorizar la existencia de la EMTA, otorgar a la misma un régimen tributario específico y, por último, concederle el derecho de publicación de las guías de abonados. El tratamiento de estas iniciativas en la Cámara de Diputados puso en primer plano las concepciones peronistas sobre el estado empresario. El dictamen de la mayoría reprodujo las líneas generales del mensaje remitido por Perón y su ministro Cereijo. En él se ponía el acento en la importancia del control nacional sobre la empresa de comunicaciones cuya actividad estaba vinculada directamente “a la defensa y seguridad interna y externa de la Nación”.

³³ *DSCDN*, Tomo X, 1946, pp. 86-87.

³⁴ Para el caso de Telefónica de España véase Clifton, Comín, Díaz Fuentes, “From national monopoly”, p. 770; Calvo, “Telefónica toma el mando”, pp. 87-89; Para el caso de TELEMEX, creada en 1947 a partir de la asociación entre el estado, la Ericsson y empresarios mexicanos, véase Judith Clifton, Daniel Díaz Fuentes and Carlos Marichal, “Taking Control: Transforming Telecommunications in Mexico” en Clifton, Comín y Díaz Fuentes, *Transforming Public Enterprise in Europe and North America. Networks, Integration and Transnationalisation*, pp. 176-177.

La constitución de la sociedad mixta era presentada como un acto de “recuperación” de un servicio previamente concedido a una empresa privada y que estaba ligado a las funciones específicas del estado. Asimismo, la organización de una sociedad mixta estaba relacionada al aporte que el estado realizaba en términos de capital y al hecho de que el mismo no constituía un simple accionista sino un verdadero “organizador y director” de la sociedad mixta. En efecto, de acuerdo al carácter estratégico que tenían las comunicaciones telefónicas, el estado asumía una posición rectora en la sociedad mixta. De esta forma, el estado se reservaba la designación de tres de los nueve miembros del Consejo de Administración, incluyendo al presidente, vicepresidente y un director, además del síndico. Los seis directores restantes serían designados por los accionistas privados (4) y los trabajadores (2): Los representantes estatales tendrían un poder de veto sobre las decisiones del directorio que afectaran los intereses públicos. Finalmente, el presidente era investido de funciones de superintendencia de la empresa. Por otra parte, el decreto fundador de la EMTA establecía que el capital privado podía integrar el capital de la sociedad, pero reservaba esta posibilidad a los argentinos nativos o por opción. Otro punto que distanciaba a este proyecto de las sociedades mixtas previamente organizadas era la creación de un sistema especial de participación en el capital y las utilidades para los trabajadores de la empresa (artículo 63). Se estableció que los telefónicos retendrían el 50% de las utilidades, a partir del momento en que éstas superaran el 4½ % sobre el capital suscripto.

Las controversias en la cámara baja se desplegaron en dos planos diferentes. Por un lado, la UCR – principal fuerza opositora- criticó la decisión oficial de solicitar al Congreso la aprobación de las medidas establecidas por decreto y, en consecuencia, eludir la instancia parlamentaria o al menos marginar al Congreso como poder co-legislador. Por el otro, los radicales censuraron la sociedad mixta como mecanismo de acción estatal. La primera dimensión alcanzaba una importancia central teniendo en cuenta el peso económico de la EMTA. La denuncia radical se fundaba en que el gobierno presentaba los estatutos de la empresa sin que el Parlamento tuviera intervención mayor en las características de la misma (capital, duración, garantías, participación accionaria del estado, de las provincias y de los trabajadores). Todo ello era resuelto por el Banco Central y ratificado por el Poder Ejecutivo, excediéndose en sus atribuciones constitucionales.³⁵ Al mismo tiempo, el diputado Frondizi sostuvo que el gobierno ocultaba información básica sobre la empresa, como por ejemplo el mecanismo que se crearía para la devolución de los capitales aportados por el estado para la adquisición de la UT y la

³⁵ *DSCDN*, 1946, Vol. X, p. 104 y ss.

composición accionaria de la sociedad mixta, esto es, si el estado pretendía mantener el control de la empresa o estaba dispuesto a desprenderse de la mayoría de su participación accionaria. En el segundo aspecto, la crítica opositora era presentada nuevamente por Frondizi. El diputado por la Capital censuraba la sociedad mixta por desvirtuar las funciones específicas del estado. La sociedad mixta, con excepción de aquella que se organizaba con participación de los usuarios, era funesta porque creaba “formas híbridas que tienen por finalidad esencial favorecer a los grupos capitalistas privilegiados”.³⁶

La oposición radical no fue suficiente para impedir la sanción de la ley. Aunque Frondizi cuestionó la legalidad de la ley, que sólo autorizaba a la EMTA pero no legalizaba su estatuto, cuyas formas quedaron excluidas del debate parlamentario, la votación fue favorable a la iniciativa oficial por 56 votos contra 28. De esta forma, el peronismo lograba imponer sus proyectos de sociedades mixtas.

5. La evolución de la EMTA:

Luego de la nacionalización la conducción general de la empresa pasó en primer término a manos de un interventor, Alberto Fretes, subgerente del Banco Central, que administró la firma hasta su constitución como en sociedad mixta. En diciembre de 1946, asumió el primer directorio de la EMTA que quedó integrado por Alberto Fretes como presidente, Luis Gay como vicepresidente y Arturo Sainz como director. Todos ellos fueron designados por el Poder Ejecutivo Nacional sin mayores consultas. La medida recibió la censura de la prensa especializada que denunció la falta de representatividad de los accionistas privados.³⁷ La tarea del primer directorio fue breve ya que, en abril de 1947, el gobierno removió a todos los miembros que fueron acusados de actos de corrupción por el pago de sobrepagos para la adquisición de camiones y propiedades inmuebles, y los reemplazó por un nuevo directorio también designado exclusivamente por el Poder Ejecutivo. Finalmente, en abril de 1948, el estado federal quitó la personería jurídica a la EMTA y transfirió sus bienes al patrimonio público. De esta

³⁶ Ídem, p. 103. El sentido de la propuesta peronista a favor de las sociedades mixtas le parecía claro: “Todo esto puede hacerse porque no existe en la República, como creen algunos de buena fe y otros afirman de mala fe, un desplazamiento del poder económico y del poder político nacional, de los terratenientes, de la oligarquía y del imperialismo, hacia el pueblo. No es así. El desplazamiento del poder económico y del poder político, que se ha operado en muy pequeña parte, se ha hecho a grupos capitalistas de la industria y de las finanzas nacionales. Basta mirar para comprobarlo la actitud que tienen estos directores de la economía nacional con relación a los productores del campo”.

³⁷ *Economic Survey*, 15 de abril de 1947, p. 6

forma, los años iniciales de la empresa telefónica nacionalizada estuvieron marcados por una gran inestabilidad de sus cuadros directivos.³⁸

La estructura organizativa de la empresa no sufrió grandes modificaciones en la segunda mitad de la década de 1940. La entidad estaba presidida por un directorio local, encabezado por un presidente. Un administrador general y un subadministrador estaban a cargo del gerenciamiento de la empresa y de las relaciones con la Dirección General de Correos y Telégrafos, que era el interlocutor específico con el estado federal. Por debajo del Administrador General y Subadministrador, se encontraban siete departamentos (Financiero, Técnico, Comercial, Plantel, Tráfico, Relaciones Públicas y Legal) que asesoraba a los administradores en los aspectos específicos del servicio prestado por la empresa. Este tipo de organización era similar a la que tenían otras subsidiarias de la ITT y otras empresas telefónicas como la Ericsson. Hasta 1946, la mayor parte de las funciones técnicas de la empresa era conducida por técnicos y especialistas norteamericanos. Sólo las más sensibles a los vínculos con el estado y las cuestiones legales quedaron en manos de personal argentino, como el Departamento de Asuntos Legales. Luego de la nacionalización, estos técnicos extranjeros, de larga actuación en la UT, fueron reemplazados por personal argentino. Pero su vínculo con la firma continuó ya que pasaron a formar parte de la Junta Asesora que la ITT debió integrar en el marco del contrato de asesoramiento firmado con el gobierno argentino.

En diciembre de 1946, tras la sanción de la ley que ratificaba los decretos de creación y el estatuto de la empresa, EMTA inició la colocación de acciones en el mercado bursátil por unos 150 millones de pesos, lo que sumados a 50 millones reservados para la Caja Mutual de los telefónicos, constituía el aporte inicial del capital privado.³⁹ Inicialmente el interés de los inversores parecía asegurado ya que la EMTA ofrecía beneficios garantizados del 4%, un porcentaje superior al interés de los títulos públicos. El mercado bursátil se mostró muy interesado y las acciones fueron colocadas sin mayores inconvenientes. La empresa recibió también créditos del gobierno a través del Banco de Crédito Industrial y del Banco Central destinados al rescate de los debentures de la UT de las series 1937 y 1946, respectivamente. Mientras tanto, como había previsto el diputado Frondizi, no se resolvió el

³⁸ Luego de la creación de Teléfonos del Estado, la administración estuvo en manos de Manuel Lago que dirigió la empresa estatal entre 1948 y 1955, un record de 82 meses no superado por ninguna administración de ENTEL hasta su privatización en la década de 1990.

³⁹ Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual correspondiente a 1946*, Buenos Aires, 1947, p.112. Poco antes, en julio de 1946, la FAMA había emitido acciones por 25 millones de pesos.

mecanismo por medio del cual la EMTA retornaría parte de los capitales aportados por el estado para su nacionalización.

Al iniciarse la posguerra la EMTA enfrentaba diversos desafíos. En primer término, debía responder a una demanda renovada por la ampliación de los servicios telefónicos, en gran medida debido a que durante la Guerra el número de teléfonos instalados había descendido desde un promedio anual 26 mil aparatos entre 1938-1939 a sólo 15 mil en el trienio 1943-1945. Al mismo tiempo, se esperaba una demanda creciente derivada de la recuperación económica y el bajo costo de la tarifa telefónica. El hecho de que todavía se empleara el sistema de tarifas mensuales, que permitía realizar un número ilimitado de llamadas por línea, y el mantenimiento de las tarifas, estaba provocando un uso intenso del servicio por teléfono instalado. Ya en 1937, en Buenos Aires, las llamadas por teléfono alcanzaban un record mundial, 16 llamadas por día, contra 13 en Londres (donde también operaba una empresa pública) y solo 6, 5 y 4 en Los Ángeles, Nueva York y Chicago.⁴⁰ Esta tendencia se acentuó durante los años de la Guerra. En conjunto, el efecto combinado del descenso del número de teléfonos instalados, el atraso de tarifas y las perspectivas de recuperación económica se traducían en una creciente demanda insatisfecha. Para 1945, se estimaba que había unos 137 mil pedidos de instalación demorados.⁴¹ Para cubrir esta demanda, la empresa debía realizar inversiones importantes para la ampliación y la renovación de las redes instaladas.

Entre 1946 y 1948, se hicieron algunos esfuerzos destinados a modernizar la red y ampliarla. La inversión en activo fijo ascendió promisoriamente aunque enfrentó dificultades importantes en la escasez de material telefónico, y a partir de 1948, en la falta de divisas para importar equipos.⁴² La instalación de nuevos teléfonos recuperó los niveles de preguerra, para alcanzar un record de 42.350 en 1947, que serían superados en 1949 y 1950, cuando la empresa quedó ya bajo control estatal. El número de teléfonos ascendió desde unas 530.232 en 1946 hasta 599.000 en 1948, un 13%. Ese año, con la conversión de la Central Mitre al sistema automático, Buenos Aires se convirtió también en una de las pocas ciudades en el mundo que poseía todos los teléfonos automáticos. En cualquier caso, el

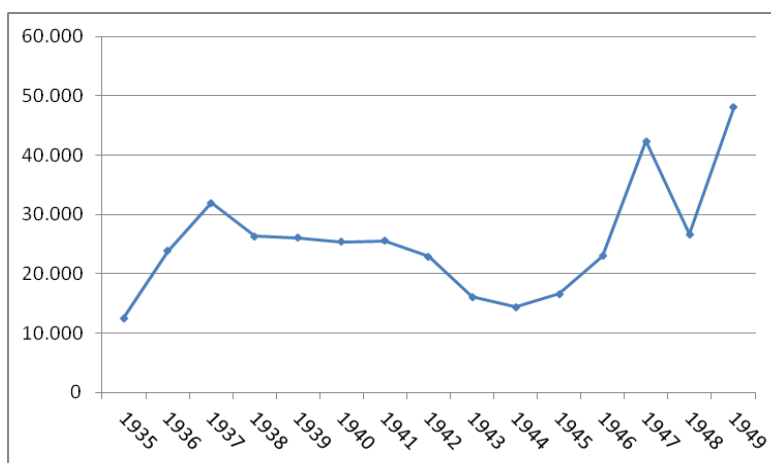
⁴⁰ Cía. Unión Telefónica del Río de la Plata, *Cincuenta años*, p. 71.

⁴¹ Wolfenson, *El problema de los teléfonos*, p. 82.

⁴² Una parte de los equipos era suministrada por la Standard Electric. Esta empresa tenía una larga actuación en el país, pero fue recién en 1944 cuando la inauguración de la nueva planta en las afueras de Buenos Aires (San Isidro) permitió poner en marcha una producción relativamente importante. Para 1946, la planta tenía ya unos 1650 trabajadores y fabricaba diversos equipos telefónicos, radios y otros aparatos eléctricos. Véase Kenneth Mc Kim "The Standard Electric Argentina", *Comments on Argentine Trade*, Vol. XXVI, 1946, pp. 10-14. La creación de este tipo de empresas respondió a una estrategia mundial de la ITT, que en esos años se desprendió de varias subsidiarias en América Latina. De esta forma, en 1945, inició sus operaciones la Standard Electric of Brazil y al año siguiente se inauguró una planta en Chile.

incremento no logró satisfacer los pedidos de nuevas líneas y teléfonos. Hacia finales de la década se produjo un grave estrangulamiento en la capacidad de las centrales telefónicas de Buenos Aires, que se veían sobrepasadas por las líneas conectadas, lo que demandaba nuevas ampliaciones. Al mismo tiempo, los programas destinados a establecer cabinas públicas, que se pensaba permitirían descongestionar en parte el sistema y mejorar los ingresos de la EMTA, habían avanzado muy poco.⁴³

Gráfico 1:
Teléfonos incorporados por la Unión Telefónica y la EMTA, 1935-1949



Fuente: elaboración propia en base a Sánchez de Bustamante (1942) e ITT (1948)

Una segunda cuestión estaba centrada en el manejo del personal argentino. Los trabajadores telefónicos tenían ya una larga tradición de lucha en el movimiento obrero y de reivindicaciones que requerían alguna respuesta. La Federación Obrera Telefónica, fundada en 1929, era liderada por Luis Gay, uno de los primeros sindicalistas “profesionales”, quien además encabezaba el Partido Laborista, fuerza política organizada por los gremios que habían apoyado la candidatura de Perón.⁴⁴ Las relaciones entre el sindicato y la empresa habían conocido momentos de gran enfrentamiento. Si bien la empresa solía poner el acento en su obra social y en los servicios ofrecidos a los trabajadores, lo cierto es que la aplicación de una férrea disciplina y el despido de agentes durante los años de la Gran Depresión,

⁴³ de ITT, *Informe anual sobre el sistema telefónico nacional. Año 1948*, Buenos Aires, 1948.

⁴⁴ Sobre la FOET y las condiciones laborales en los años de la UT véase, entre otros, Joel Horowitz, *Argentine Union, The State & The Rise of Peron, 1930-1945*, IIS, University of California, Berkeley, 1990; Sobre el papel del sindicato en la formación del Partido Laborista, véase Juan Carlos Torre, *La vieja Guardia Sindical y Perón*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990.

cuando la empresa introdujo más intensamente los equipos automáticos, habían alentado a la sindicalización obrera y el estallido de huelgas.⁴⁵

En los años iniciales de posguerra, el gobierno peronista mostró una escasa capacidad para atemperar las demandas de los trabajadores. En efecto, el gobierno no sólo no controló las demandas sindicales sino que a menudo apoyó las reivindicaciones. En el caso de los trabajadores telefónicos ello se expresó en el otorgamiento de diversos beneficios sociales y la aplicación de un nuevo escalafón. Los sueldos nominales promedios por empleados ascendieron sólo en el primer año un 63%. Pero al año siguiente, tras la intervención de la CGT sobre el sindicato, se moderó a un incremento del 13%.⁴⁶ Al mismo tiempo, se produjo un aumento considerable en el personal empleado, que ascendió entre 1945 y 1948, un 43%. Si bien una parte de este incremento parecía vincularse con los planes de expansión, era evidente la empresa afrontaba riesgos considerables. El aumento del personal se producía en todos los departamentos por igual y no sólo entre los operarios dedicados a la instalación de equipos. Un informe de la ITT recomendaba a su directorio vigilar el incremento de los empleados y tomar “las medidas necesarias para evitar la continuación de esta tendencia ascendente con el fin de mantener la operación eficiente de la Entidad”. El aumento era similar al que afectaba otras empresas de servicios públicos como los ferrocarriles y la Compañía de Transportes de Buenos Aires, problema que muy pronto iba a requerir la atención del gobierno. En el caso de la EMTA, la tendencia se veía agravada por el incremento del personal masculino, al que se le abonaban mayores sueldos que a las mujeres. La Junta de Asesoramiento de la ITT lamentó la reversión de la tendencia al incremento del empleo femenino, que cayó del 40% al 38% entre 1947 y 1948, afectando incluso departamentos donde tradicionalmente predominaban las mujeres, como el de atención al público.⁴⁷

El incremento de los sueldos y el aumento del personal parecieron tener un impacto muy negativo sobre las finanzas de la empresa. A ello se sumaron otros incrementos en los gastos de explotación. Estos ascendieron a un ritmo mayor que el incremento de los ingresos. En conjunto, la EMTA pasó de obtener un resultado positivo en 1946 y 1947, a un déficit de 9 millones de pesos en 1948.⁴⁸ Esta era la primera vez en la historia de la empresa desde 1886 que arrojaba pérdidas. La solución recomendada era

⁴⁵ En 1932, se produjo una huelga de 52 días que tuvo grandes perjuicios económicos para la firma.

⁴⁶ Los datos fueron tomados de ITT, *Informe anual sobre el sistema telefónico nacional. Año 1948*, Buenos Aires, 1948. La inflación minorista ascendió un 17,6% (1946), 13,6% (1947) y 13% (1948).

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ ITT, *Informe anual sobre el sistema telefónico nacional. Año 1948*, Buenos Aires, 1948.

proceder a un incremento de las tarifas telefónicas a fin de compensar los aumentos en los gastos de explotación registrados.

Más importante aún, la EMTA no logró conformar un grupo de técnicos que pudiera reemplazar a los técnicos norteamericanos. En este aspecto, los datos disponibles son parciales, pero significativos. Tan temprano como a mediados de 1947, *World Report* publicó una nota en donde los miembros de la Junta Asesora de la ITT se quejaban de que la dirección de EMTA no prestaba la atención requerida a los diagnósticos y consejos presentados por la ITT.⁴⁹ Un alto empleado de la Unión Telefónica, el Ingeniero Jefe Ricardo Mulleady, que permaneció en la empresa hasta su retiro en 1949, recordaría años más tarde que: “En pocos meses, los (funcionarios) nombrados arrasaron con todo el personal administrativo y parte del personal técnico, despejando el campo para cometer toda clase de desaciertos e irregularidades, que alarmaron y afectaron al personal en toda su disciplina. En mi carácter de ingeniero jefe me tocó presenciar el principio de la ‘debacle’ cuando la entidad se llamaba EMTA y era dirigida desde el Banco Central, aunque tenía un directorio”.⁵⁰

La cuestión económica y la organización adoptada por la empresa parecieron ejercer una influencia determinante en el fracaso de la experiencia. El control estatal sobre la empresa a través de la designación del directorio generó dudas en el interés de los inversionistas privados, sobre todo luego del descubrimiento de las denuncias de irregularidades económicas en abril de 1947. Si bien la Justicia ordenó el procesamiento y luego la condena de los altos ejecutivos, con la excepción de Luis Gay, el manejo de la empresa no mejoró. Lejos de convocar a los accionistas privados para el nombramiento de un nuevo consejo, el gobierno intervino la empresa por decreto y sólo en diciembre de ese año designó nuevos directores, pero sin consulta de los accionistas privados. Al parecer fue entonces cuando los accionistas comenzaron a desprenderse de los títulos, una tendencia que continuaría durante todo el año.⁵¹ Cuando a mediados de ese año, se produjo una crisis bursátil que obligó al gobierno a intervenir, la desconfianza se agravó. La creación de Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), una entidad mixta creada entre el estado y los bancos privados, destinada a intervenir en el mercado bursátil, levantó sospechas de que el gobierno absorbería títulos privados, y avanzaría en el control de las

⁴⁹ *World Report*, July 15, 1947. La nota fue reproducida por la prensa local.

⁵⁰ Mulleady, *Breve historia*, p. 60.

⁵¹ *Review of The River Plate*, March 26, 1948, p. 3.

empresas.⁵² Y si bien el IMIM estableció un límite de 40 millones para la adquisición de acciones de las sociedades mixtas, los temores no se disiparon.⁵³ En noviembre de 1947, el IMIM adquirió al Banco Industrial acciones de EMTA por 15 millones de pesos y dispuso su reventa.⁵⁴

En la pérdida de interés y la desconfianza de los inversores privados en los valores de la EMTA, no parece haber jugado un papel menor la decisión oficial de otorgar una participación importante a los trabajadores telefónicos; en efecto no sólo se le aseguraba una participación en los beneficios, sino que los trabajadores contaron con un importante representante en el directorio que fue el propio Luis Gay, quien ejerció la vicepresidencia de EMTA en el periodo inicial. Tampoco fue menor el hecho de que circularan rumores sobre las crecientes pérdidas que arrojaba la empresa debido al incremento de los salarios y otros gastos de explotación, y que los mismos no fueran desmentidos oficialmente. La falta de publicidad de información más consistente sobre la situación patrimonial y financiera de la firma telefónica acentuó la desconfianza.

En cualquier caso, muy pronto el futuro de la EMTA ingresó en un cono de sombras. En julio de 1947, se filtró la noticia de que Perón y Miranda estudiaban diversas soluciones al problema creado mediante el incremento de las tarifas, el reemplazo de manera progresiva del servicio de abonos mensuales por tarifas específicas mediante la instalación de medidores y adopción de otras recomendaciones de la Junta Asesora de la ITT. Después del desplazamiento del primer directorio, el vínculo de trabajo entre la Junta y las nuevas autoridades mejoró sensiblemente. Ya entonces, se estudiaba una salida más radical a la delicada situación económica y financiera de la empresa; “solicitar a la ITT que vuelva para colaborar en la administración de la empresa durante un año o dos, mientras el personal de la EMTA aprende el negocio”. Se trataba de un giro temerario para un gobierno que se inclinaba cada vez más hacia posiciones nacionalistas. Como advertía *World Report*, era “lo que hizo el gobierno de España después de adquirir una propiedad de la ITT”.⁵⁵ Por lo tanto, el semanario conjeturaba que podía ser también un camino para el gobierno de Perón.

⁵² *Economic Survey*, 10 de junio de 1947, pp.7-9. Sobre el papel del IMIM véase Marcelo Rougier, “El mercado de valores durante el peronismo. Las dificultades para conformar un ámbito de capitalización empresaria, 1944-1955”, *Investigaciones y Ensayos*, 59, 2010, pp. 511-564.

⁵³ Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, *Actas del directorio*, Acta 5 31 de octubre de 1947, p.4. Entonces, la entidad poseía unos 27 millones de pesos en acciones de FAMA y EMTA.

⁵⁴ Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, *Actas del directorio*, Acta 6 21 de noviembre de 1947, p.2

⁵⁵ En realidad, el caso de Telefónica de España es más complejo. En mayo de 1945, la dictadura de Franco nacionalizó la empresa entonces en mano de la ITT, pero confirió una importante participación a grupos privados locales en tanto que la ITT retuvo una participación minoritaria. Telefónica funcionó entonces como una empresa mixta, pero bajo el control de los socios privados. En cambio, como en la Argentina, ITT retuvo el monopolio de la provisión de equipos y tecnología por

Finalmente, el presidente Perón decidió disolver la sociedad mixta. El 18 de marzo de 1948, por medio del decreto 8104, el Poder Ejecutivo retiró la personería jurídica a la EMTA. El ministro del Interior y dirigente sindical, Ángel Borlenghi, justificó la medida porque “El capital privado no demostró tener interés suficiente para intervenir en la financiación y sostenimiento de la EMTA porque ese capital privado no tiene ningún interés económico sino político: el de dirigir la empresa”.⁵⁶ Para asegurar que en el futuro “Se prestará el servicio *en la misma forma en que se prestan otros como Correos y Telecomunicaciones*, etc. No se admitirá ninguna intervención económica, y mucho menos en la administración de los servicios”. Al mismo tiempo, el ministro informó que el gobierno estudiaba la posibilidad de convertirse además en socio de la Standard Electric Argentina, como una forma de controlar la provisión de los equipos y la tecnología. El decreto 8.104 estableció que el Banco Central y el Ministerio de Hacienda debían acordar la forma del rescate de las acciones de capital privado. En mayo, el decreto 12.912 estableció los tiempos para el rescate de 150 millones de pesos en acciones y 66,9 millones en obligaciones.⁵⁷

La breve experiencia de la EMTA tocaba su fin y se iniciaba una etapa de control estatal directo sobre la empresa. La tendencia a manejar a la firma como un organismo estatal que ya se percibía en el control oficial sobre el nombramiento de todos los miembros del Consejo de Administración de la EMTA, se acentuaría hasta convertir a la empresa telefónica más importante de la región en un organismo burocrático estatal. En manos del estado, la Telefónica sería manejada como un organismo burocrático más y no como una empresa comercial. La transferencia al estado era el momento final de un proceso breve en el cual el proyecto de crear una sociedad mixta, donde el capital privado aportara no sólo el capital sino también el incentivo necesario para hacer eficiente el servicio, se había visto sometido desde su inicio a la influencia dominante del estado.

6. Algunas consideraciones finales:

El final de la experiencia de EMTA fue seguida de fracasos similares en las empresas de servicios públicos como las compañías de transporte aéreo, urbano, y algunas firmas industriales organizadas por

medio de contratos similares hasta la década de 1980. Sobre las particularidades del caso en perspectiva comparada véase Clifton, Comín y Díaz Fuentes, “From national monopoly to multinational corporation”, pp. 769-770.

⁵⁶ *The Review of the River Plate*, March 26, 1948, p. 3.

⁵⁷ Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual correspondiente a 1948*, Buenos Aires, 1949, p.

76. Una parte de las acciones estaban en manos del IMIM, que en mayo se desprendió de valores de EMTA por poco más de 28 millones de pesos. Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, *Actas del directorio*, Acta 17, 31 de mayo de 1948, p. 2. Rougier, “El mercado de valores”, p. 525.

Fabricaciones Militares, incluyendo la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina, la primera acería integrada y una de las firmas más importantes del país que mantuvo su *status* mixto, pero bajo el control absoluto del estado.

Una vez producido el traspaso al estado de los servicios telefónicos, se dispuso la creación de una nueva empresa pública denominada Teléfonos del Estado. La empresa continuaba siendo muy importante a escala regional puesto que para 1948, representaba el 38% de los teléfonos de América del Sur, aunque ya se observaba una declinación en relación a otros países. Al momento de su constitución, Teléfonos del Estado ocupaba el noveno lugar entre las empresas públicas telefónicas del mundo detrás de Inglaterra, Francia, Rusia, Suecia, Japón, Australia, Suiza y Holanda. Otros índices, en cambio, mostraban el deterioro del sistema, la empresa argentina ocupaba el cuarto lugar en el número de llamadas anuales por teléfono, detrás de Cuba, Brasil y Egipto, lo que revelaba la falta de expansión del servicio y la incongruencia del sistema tarifario adoptado. Las nuevas autoridades tomaron algunas medidas destinadas a acelerar la expansión del sistema y mejorar su desempeño financiero. En enero de 1949, congruente con la nueva orientación de la política económica, se elevaron las tarifas de abono privado, de los teléfonos oficiales y semipúblicos.⁵⁸

Desde su origen, Teléfonos del Estado se vio sometido a la lógica burocrática del estado. El decreto 8.104/48 ordenó que a la Administración General de Correos y Telégrafos tomara a su cargo el servicio. Un año más tarde, en febrero de 1949, con la creación de la Secretaría de Comunicaciones, se ordenó la constitución de la Dirección General de Teléfonos del Estado y se transfirieron las funciones desempeñadas por el Director de Correos y Telégrafos al nuevo Director de Teléfonos.

Ese mismo año, la reforma de la Constitución cristalizó la nueva concepción, impuesta por un sector del peronismo, profundamente nacionalista. El artículo 40 afirmaba que: “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”. Con ello se excluía la posibilidad de que el estado realizara nuevas concesiones a empresas privadas (nacionales o

⁵⁸ Estas medidas fueron muy censuradas por la oposición. Un ex diputado socialista recordaba años después que “Las tarifas en vigencia al estatizar -1946- se habían fijado el 28 de mayo de 1907 y se establecieron tarifas especiales el 13 de noviembre de 1939. Esto no ocurrió por timidez de las empresas, sino por eficacia en la acción de auténticos representantes populares que obstaculizaron planes modificatorios del régimen del permiso precario. Durante la tiranía toda la obra de fiscalización fue malograda”. Véase Héctor Iñigo Carrera, *El engaño de las nacionalizaciones totalitarias. Una estafa al descubierto*, Buenos Aires, Gure, 1955.

extranjeras), y desde luego, se echaba un manto de sombras sobre la alternativa de incorporar socios privados para el manejo de la telefónica y de otras empresas de servicios públicos, la explotación petrolífera y minera. Incluso, en 1952, el gobierno de Perón rescindió de común acuerdo los contratos firmados con la ITT y la Standard Electric para el asesoramiento técnico y la provisión de equipos, abonando una indemnización de 3 millones de dólares.

La experiencia de EMTA permite sacar algunas conclusiones generales. En primer lugar, el desarrollo del sistema telefónico en la Argentina se caracterizó por la ausencia de un marco legal estable y definido que permitiera a las empresas y al estado construir acuerdos sobre las obligaciones y los derechos de las partes. El desenvolvimiento del servicio quedó en manos de empresas extranjeras y el estado (a nivel nacional y provincial) no se involucró directamente en la prestación del servicio. La convivencia de concesiones otorgadas por el estado nacional, las provincias y los municipios configuró un escenario inestable y precario para la prestación del servicio, que sólo benefició a las grandes empresas. Desde muy temprano, la fuerte competencia entre las empresas se vio acompañada de la expansión y de la presencia de un monopolio, la Unión Telefónica del Río de la Plata, primero en manos de capitales británicos, y a partir de 1929, como subsidiaria de la ITT. El progreso del sector compartió una cronología similar a otras experiencias nacionales tempranas, con excepción claro está de los Estados Unidos. A pesar del marco legal precario e inestable, la Argentina lideró la expansión del sector en América Latina hasta el período de entreguerras.

En segundo lugar, la ausencia de un marco legal estable y la presencia de una compañía monopólica, que parece haber operado con escasas regulaciones estatales, alentó un temprano cuestionamiento del papel desempeñado por las empresas extranjeras. En la década de 1920, comenzó a discutirse la necesidad de aplicar mayores regulaciones a las empresas telefónicas y a planearse algunos mecanismos tendientes a la nacionalización del servicio. El cuestionamiento del manejo de las tarifas se convirtió en un tema decisivo para la maduración de la idea de la nacionalización del sector. Durante la entreguerra, los gobiernos nacionales llevaron adelante algunas medidas tendientes a regular el manejo de las tarifas y la aplicación de tasas para servicios nuevos, pero ello no evitó el fortalecimiento de la idea de la nacionalización del servicio.

En tercer lugar, el proceso de nacionalización conducido por el peronismo surgió así como la culminación de un largo planteo a favor del control estatal de la empresa. Como se sabe, la adquisición de la UT –como de otras empresas extranjeras– satisfizo ampliamente las expectativas de sus dueños,

que lograron además importantes contratos de provisión de equipos y de asesoramiento. Sin embargo, estos contratos no fueron muy diferentes de los que firmaron otros países como México y España a la hora de adquirir los servicios telefónicos. El proyecto peronista de creación de una empresa mixta, que no se limitaba a este caso sino que se concebía como un modelo de organización empresaria deseable para las grandes empresas de servicios públicos- conoció también similitudes con esas experiencias nacionales. Si en España o en México también se planeó la idea de nacionalizar sin estatizar, el proyecto de Perón se diferenció notablemente de esas experiencias en que la creación de una sociedad mixta no contó con la presencia de un grupo de inversores privados que ocupara un lugar destacado en la nueva compañía. Ello remite, entre otras dimensiones, a los vínculos entre el gobierno peronista y el empresariado local, especialmente los grandes grupos económicos e industriales, que parecían estar en mejores condiciones para asociarse al estado. Al mismo tiempo, EMTA se diferenció de las trayectorias de TELEMEX y de Telefónica de España, en el hecho de que desde un comienzo, el estado reclamó una posición rectora para el estado en el seno de las sociedades mixtas. Al menos en parte, esto parece haber contribuido aun más a debilitar el interés privado en este tipo de emprendimientos.

El desempeño de la EMTA estuvo desde un comienzo ligado a las capacidades económicas y técnicas del estado. Durante su breve trayectoria, los intereses privados no pudieron hacer ori su voz en el directorio de la empresa. La trayectoria de EMTA se vio también sometida a cambios importantes en la posguerra. Aunque a diferencia de los ferrocarriles británicos y franceses, la Unión Telefónica era una compañía rentable y se esperaba que así continuara siéndolo en la posguerra, muy pronto se presentaron algunos problemas. El aumento de los gastos de explotación y el mantenimiento de las tarifas arrojaron un déficit importante –el primero en la historia de la empresa- hacia 1948. Al mismo tiempo la EMTA debió hacer frente a algunas dificultades en la provisión de equipos como resultado de la escasez mundial y del deterioro de la situación económica del país. Más importante aún, la administración de la EMTA se caracterizó por una fuerte inestabilidad de sus directores y de los cuadros gerenciales y técnicos que habían manejado la compañía hasta su nacionalización en septiembre de 1946. En este plano, los indicios recogidos aquí muestran una escasa capacidad gerencial y técnica del estado para hacerse cargo del servicio.

Finalmente, el estado se hizo cargo del servicio, asumiendo el manejo de la empresa como un organismo burocrático e iniciando un camino que en otras experiencias nacionales se caracterizó por la escasa eficiencia del manejo del sistema telefónico y dinamismo tecnológico. Por supuesto, lo que

sucedió luego de 1948 requiere una exploración específica que no ha sido abordada y, por lo tanto, no puede conjeturarse. En cambio, nos interesa destacar cómo la coyuntura de 1946-1948, mostró una rápida transición entre un régimen legal inestable y con escasa capacidad de regulación estatal –con la importante excepción de la cuestión de las tarifas- hacia el control y manejo estatal de la empresa. La discrecionalidad en el manejo de la sociedad mixta y el papel rector ejercido por el estado no fueron acompañados por el desarrollo capacidades gerenciales y técnicas que posibilitaran una gestión eficiente del servicio.