

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de privatización de las telecomunicaciones ha sido uno de los acontecimientos empresariales más importantes de los últimos años no sólo por la envergadura de la transacción sino, principalmente, porque sentó las bases para un rápido desarrollo del sector a través de una estructura de mercado que promueve la inversión privada y la competencia. El largo proceso de privatización del sector comenzó con la promulgación de un nuevo marco legal para las telecomunicaciones, realizado en el contexto de las reformas estructurales iniciadas por el primer mandato del Presidente Alberto Fujimori.

Hasta 1991, las telecomunicaciones peruanas se caracterizaron por una legislación estatista (Ley 19020), así como por el funcionamiento de dos empresas -CPTSA y Entel Perú S.A.-, que mantenían el monopolio de la telefonía local dentro de sus áreas de concesión. Asimismo, Entel Perú S.A. tenía el monopolio del servicio de portador de larga distancia.

El sector se caracterizaba por una importante injerencia política en las empresas. Por ejemplo, las políticas tarifarias priorizaban objetivos políticos, antiinflacionarios o recaudatorios antes que el de generar los recursos necesarios para un desarrollo adecuado del sector. El resultado de dicho manejo fue un sector de telecomunicaciones incapaz de atender las necesidades de comunicación del país, no sólo por la baja cobertura de los servicios sino también por la pobre calidad de los mismos.

Antes de la privatización, el Perú era prácticamente un país incomunicado. La densidad o penetración telefónica, medida en líneas por cada 100 habitantes, era equivalente a 2.94 en 1993, mientras que la densidad promedio para el grupo de países con renta similar a la del Perú era de 9.19 líneas por cada 100 habitantes en 1993. La cobertura de las telecomunicaciones peruanas era una de las más bajas de la región -aun debajo de Bolivia y Ecuador, países con un PBI per capita menor al del Perú. La baja densidad telefónica se explicaba, en parte, por el lento crecimiento de la oferta de líneas telefónicas que no permitía cubrir cerca de la mitad de la demanda de líneas, siendo Lima la ciudad principal menos comunicada de Sudamérica.

Los retrasos y distorsiones de las tarifas telefónicas no permitían que CPTSA y Entel Perú S.A. destinaran recursos a la expansión de la red. Tales distorsiones se reflejaban en el subsidio de algunos servicios (consumo mínimo del servicio local), mediante elevadas tarifas en otros (larga distancia internacional). Dicha situación

generaba, a su vez, un subsidio a los consumidores residenciales demandantes del servicio local, financiado con los ingresos generados por los consumidores comerciales -usuarios intensivos del servicio de larga distancia internacional.

Por su parte, la calidad del servicio telefónico era significativamente inferior a los estándares internacionales. Según un informe del Banco Mundial, sólo entre el 35 al 40 por ciento de intentos de llamadas en el Perú eran completadas, debido tanto a la antigüedad de la tecnología como al reducido tamaño de la red telefónica.

Ante tal situación, el primer gobierno del Presidente Fujimori decidió iniciar un proceso de reestructuración del sector de telecomunicaciones cuyo objetivo central fue que el país pasara de cerca de dos y medio teléfonos por cada cien habitantes a 10 antes del año 2000 y que fuera posible interconectar a la mayor cantidad de poblaciones. Para ello el primer paso fue la promulgación de un nuevo marco legal para el sector (Decreto Legislativo 702 y Decretos Leyes 26095 y 26096) que promoviera su modernización, la entrada de la inversión privada y la libre y leal competencia. En ese sentido, se eliminó la exclusividad del sector público en el desarrollo del sector de telecomunicaciones; se decretó la promoción de la libre competencia en todos los servicios de telecomunicaciones, en donde fuera técnicamente posible; y se transfirió al sector privado el protagonismo en el desarrollo y modernización de las telecomunicaciones.

En este contexto, en junio de 1992 la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri) nombró al Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Cepri-Telecom) para llevar a cabo la privatización de Entel Perú S.A. y la venta de la participación del Estado en la empresa privada CPTSA. Las experiencias de otros países indicaban que la acelerada innovación tecnológica y la globalización de la economía mundial requerían de una infraestructura de telecomunicaciones moderna que permitiera integrar a sus países a este proceso de manera eficiente.

Durante la década de los ochenta se produjo la privatización de las telecomunicaciones en varios países, entre ellos algunos latinoamericanos. Tal fue el caso de Chile en 1988, Argentina en 1989, México en 1990 y Venezuela en 1991. A fin de solucionar sus problemas estructurales de baja penetración telefónica y pobre calidad de los servicios, las privatizaciones latinoamericanas de telecomunicaciones tuvieron como objetivos principales la expansión de la red, su modernización y la mejora de la calidad de los servicios para lo cual establecieron metas mínimas. A cambio del cumplimiento de tales metas, los operadores recibían las concesiones para operar los servicios de telefonía local fija y los de portador de larga distancia nacional e internacional en exclusividad por un determinado periodo.

Luego de analizar la situación de las telecomunicaciones peruanas y lo que venía ocurriendo en el mundo, el Cepri determinó que los principales objetivos del proceso eran:

- ✓ Expandir el servicio telefónico.
- ✓ Mejorar la calidad del servicio telefónico
- ✓ Promover la competencia en el sector.
- ✓ No afectar la seguridad nacional.
- ✓ Atraer a inversionistas importantes.

Las características que resultaban cruciales para la definición de las opciones de reestructuración factibles para CPTSA y Entel Perú S.A. eran que el mercado potencial peruano era relativamente pequeño y tenía una significativa concentración de líneas y tráfico en el área de concesión de CPTSA. Por tanto, el Cepri-Telecom, conjuntamente con sus asesores, concluyó que para lograr el objetivo de contar con un sector de telecomunicaciones moderno y que satisfaga las necesidades de comunicación del país, se requería cumplir los siguientes prerequisites:

- ✓ Una privatización exitosa que implicaba que las empresas peruanas contaran con operadores telefónicos calificados.
- ✓ La promoción de la competencia en la medida de lo posible puesto que ésta era el mejor mecanismo para garantizar un adecuado desarrollo del sector en el largo plazo.
- ✓ La creación de un marco regulatorio y un ente regulador eficientes.
- ✓ Contar con una estructura estable del sector.
- ✓ Realizar una reforma tarifaria que lograra una estructura apropiada de tarifas.

De otro lado, concluyeron que las definiciones que mayor efecto podían tener en la futura estructura del sector eran la división entre los servicios local y de larga distancia, el grado de desagregación geográfica del servicio de telefonía local y el tratamiento de Lima.

En tal sentido, Coopers & Lybrand (C&L) -asesor técnico del Cepri- procedió a analizar los posibles escenarios de reestructuración y su efectividad en el logro de los objetivos que el proceso de privatización perseguía. Las conclusiones de tal análisis fueron que los efectos beneficiosos de la inmediata liberalización de la telefonía básica se centraban en los mercados de servicios de larga distancia internacional. Sin embargo, estos mercados no eran donde se encontraban los principales problemas del sector ni hacia donde estaban enfocados los objetivos del proceso de privatización. En cambio, los usuarios residenciales, especialmente los de menores ingresos, experimentaban incrementos significativos en un corto

periodo de tiempo, mientras que la expansión del servicio telefónico vía líneas de acceso no estaba garantizada.

No obstante, con un esquema de rebalanceo de tarifas más ordenado se podía exigir importantes compromisos de inversión que aseguraran la expansión del servicio telefónico vía líneas de acceso a la red y la mejora de la calidad de los servicios para prácticamente todos los usuarios nacionales. Además, dada la distribución de los ajustes tarifarios, estos no generarían una retracción importante de la demanda por líneas.

De otro lado, la entrega en exclusividad de los servicios de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional a uno o dos operadores, por un determinado periodo de tiempo, produciría mayor disposición de los inversionistas para comprometerse a expandir la red telefónica de modo significativo. Ello debido a que dicho esquema reducía la incertidumbre respecto a los ingresos futuros de las empresas.

Luego de estudiar los escenarios de liberalización del sector y sus variantes, el Cepri Telecom decidió que las principales características de su estrategia eran:

- Las dos empresas eran vendidas a un sólo operador telefónico el cual tenía la obligación de transformar a Entel Perú S.A. en dos compañías distintas: una operadora nacional de servicio local y la otra operadora del de larga distancia. Para efectuar tal división, el futuro operador contaba con un plazo máximo de tres años. Por su parte, CPTSA continuaba operando la telefonía local en Lima Metropolitana y el Callao. Esta opción elegida por el gobierno fue denominada uno más uno.
- De cada una de las empresas se ofrecía un paquete de control equivalente al 35 por ciento de su capital social. En el caso de CPTSA se ofrecía el paquete del Estado (19.9 por ciento) y un aumento de capital social equivalente al 23.23 por ciento, lo que permitía que el futuro operado sea propietario del 35 por ciento del nuevo capital.
- Se establecía un período de concurrencia limitada de cinco años en la cual no se permitía la entrada de nuevos competidores en telefonía básica y, a cambio, se exigía el cumplimiento de importantes metas de expansión y mejora de la calidad de los servicios necesarios para un adecuado abastecimiento de la demanda telefónica.
- Al concluir el período de concurrencia limitada, todos los sectores de telecomunicaciones se abrían a la libre competencia.
- Para cumplir el acápite anterior, se establecía un período de rebalanceo tarifario, también de cinco años, en el que las distorsiones tarifarias debían ser reducidas progresivamente de manera tal de generar los recursos suficientes para financiar el programa de inversiones que se exigía.

- Los servicios diferentes a los de telefonía básica (local fija y portador de larga distancia nacional o internacional) estaban abiertos a la libre competencia en todo momento.
- El resto de acciones del Estado en Entel Perú S.A. (65 por ciento) se vendían bajo un esquema de accionariado difundido, luego de vender hasta el 10 por ciento del capital social de Entel Perú S.A. a sus trabajadores, tal como estipulaba la ley de privatización.

Por otro lado, se estableció que el esquema tarifario de los servicios públicos de telecomunicaciones sería el de tarifas tope (*price cap*) de modo de promover la eficiencia en el sector, atraer la inversión privada y permitir a los usuarios beneficiarse de mejores tarifas gracias a las innovaciones tecnológicas.

Posteriormente, un primer aspecto que el Cepri definió fue la necesidad de validar el esquema de privatización antes de salir a promocionarlo a fin de dar a los inversionistas la seguridad de que no iban a efectuarse cambios sustanciales al mismo. En tal sentido, decidió que el esquema debía contar con el respaldo político del gobierno, con un plan de privatización aprobado por resolución suprema de la Copri y que debía ser conocido por la opinión pública.

En segundo lugar, se establecieron las premisas básicas de la estrategia de venta:

- La venta de los paquetes de control (35 por ciento del capital social de cada empresa) se efectuaría mediante una sola subasta pública internacional.
- Cada uno de los consorcios que participarían en la subasta debía estar integrado por, al menos, un operador telefónico el cual sería el socio garante del consorcio.
- Los proveedores no serían excluidos de la lista de potenciales integrantes de los consorcios que participarían en la subasta. Sin embargo, los contratos de compra venta de Entel Perú S.A. y CPTSA establecerían que sus compras de equipos por montos elevados estarían sujetas a aprobación de los directorios de las empresas por un número de directores que superaría a los que representarían al consorcio ganador de la subasta.
- Aunque la conversión de deuda no era un mecanismo factible de usar en ese momento debido a que el gobierno no había definido su estrategia de negociación de la deuda con la banca comercial internacional, los bancos podían participar en la subasta.
- La venta de los paquetes de control probablemente ascendería a US\$500 millones cifra que debía definir los rangos de los tamaños de empresas que se buscaría contactar.

Luego, el Cepri promovió y logró la promulgación de una Ley de Desarrollo Constitucional que validara el esquema de privatización en su conjunto. Es decir,

no sólo establecía los periodos de concurrencia limitada y rebalanceo tarifario en los servicios de telefonía básica sino que también exigía que los contratos de concesión de las empresas operadoras de estos servicios tuvieran compromisos explícitos y que el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) fuera la entidad pública encargada de velar por el cumplimiento de todos los compromisos que asumirían las empresas.

En una siguiente etapa vino la precisión del esquema tarifario en el cual se definió la clasificación de los servicios públicos de telecomunicaciones en función a su esquema de precio y se estableció el factor de ajuste de las tarifas de servicios sometidas al período de rebalanceo tarifario. Asimismo, una fase importante de la etapa de venta fue la negociación de contratos de concesión y de compra-venta, elementos que permitieron modificar algunos aspectos del esquema de privatización de modo que fuera atractivo para los inversionistas. Entre las principales modificaciones estuvieron la posibilidad de permitir la fusión de CPTSA y Entel Perú S.A., precisiones al esquema tarifario, salvaguardas para los planes de expansión en caso que la demanda real fuera menor que la contemplada por el Cepri Telecom y la incorporación explícita de un pago al futuro operador por concepto de transferencia de tecnología.

En la subasta, realizada el 28 de febrero de 1994, los tres consorcios que presentaron ofertas económicas ofrecieron importantes precios por línea instalada en el país, superiores a las ofrecidas en cualquier otra privatización de telecomunicaciones latinoamericana. Más aún, la oferta de Telefónica Internacional de España, ganadora del concurso, fue considerada espectacular debido al elevado precio por línea que ofreció. Sin embargo, el análisis de la oferta de Telefónica Internacional hace suponer que la oferta se basó en una visión más optimista que las de los otros consorcios (uno liderado por GTE y el otro por Southwestern Bell y Korea Telecom). No obstante, el éxito del proceso de privatización debe medirse en función a logro de los objetivos, los cuales parecen que se cumplirán con creces si se concretan los planes de inversión de Telefónica Internacional de España en el Perú.

En este contexto, este documento reseña los principales aspectos de la privatización de las telecomunicaciones peruanas de acuerdo con los principales temas asociados a este proceso. En el primer capítulo, se presentan las principales características de las telecomunicaciones peruanas a inicios de los años noventa. El segundo capítulo resume la formación del equipo privatizador, la designación de sus asesores así como la definición de los objetivos específicos que rigieron el proceso. En el tercer capítulo se resumen las principales conclusiones obtenidas del análisis de la situación de las telecomunicaciones así como las opciones y escenarios posibles de reestructuración del sector. Finalmente, en el cuarto capítulo se presenta la fase final del proceso de privatización de las telecomunicaciones ejecutado de acuerdo con el esquema definido en el capítulo anterior.