

DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

**Distr.
RESTRINGIDA**

**LC/IP/R.179
9 de enero de 1997**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES
EN CHILE, PERÚ Y VENEZUELA**

José Ricardo Melo*

* El señor José Ricardo Melo es consultor del Proyecto ILPES/CAF sobre Marco regulador, privatización y modernización del Estado. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	Página
RESUMEN	03
PRESENTACION	05
I. INTRODUCCION	07
II. REGULACION DE TELECOMUNICACIONES EN CHILE	11
A. Estructura actual de la industria	14
B. Relación entre la política sectorial y la regulación	19
C. La regulación de las telecomunicaciones	22
D. Evaluación global	34
III. REGULACION DE TELCOMUNICACIONES EN PERU	37
A. Estructura actual de la industria	40
B. Relación entre la política sectorial y la regulación	42
C. La regulación de las telecomunicaciones	45
D. Evaluación global	52
IV. REGULACION DE TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA	57
A. Estructura actual de la industria	60
B. Relación entre la política sectorial y la regulación	62
C. La regulación de las telecomunicaciones	64
D. Evaluación global	70
V. COMPARACION DE LA REGULACION DE TELECOMUNICACIONES DE CHILE, PERÚ Y VENEZUELA	73
A. Panorama general	73
B. Las instituciones reguladoras	74
C. Análisis de las funciones reguladoras	86
D. Origen y tratamiento de la agenda de regulación	102
NOTAS	108

CUADROS

Cuadro 1:	Empresas de telecomunicaciones en Chile y Servicios Ofrecidos	17
Cuadro 2:	Líneas telefónicas en servicio, densidad telefónica y lista de espera	18
Cuadro 3:	Activos totales y utilidades de los principales grupos empresariales de telecomunicaciones en Chile	18
Cuadro 4:	Tarifas telefónicas en Chile	19
Cuadro 5:	Líneas telefónicas en servicio, densidad telefónica y tiempo medio de espera para obtener una línea en Perú	41
Cuadro 6:	Activos totales y utilidades de telefónica del Perú y Tele2000	42
Cuadro 7:	Rebalanceo tarifario del servicio telefónico	45
Cuadro 8:	Obligaciones de expansión de líneas telefónicas	45
Cuadro 9:	Evolución de las líneas telefónicas en servicio en Venezuela	61
Cuadro 10:	Estados financieros resumidos de CANTV	62
Cuadro 11:	Tarifas telefónicas en Venezuela	62
Cuadro 12:	Metas del programa de expansión y modernización de CANTV	66
Cuadro 13:	Características de las instituciones reguladoras de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela	83
Cuadro 14:	Características de las funciones reguladoras de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela	88
Cuadro 15:	Características de la agenda reguladora en Chile, Perú y Venezuela	103

ANEXOS

I.	Características de las telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela	111
II.	Estados financieros de empresas de telecomunicaciones	112
III.	Textos legales de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela	113

RESUMEN

La presente publicación corresponde al informe final del sector de telecomunicaciones desarrollado en el marco del proyecto ILPES/Corporación Andina de Fomento (CAF) sobre Marco regulador, privatización y modernización del Estado, que sirvió de base para que la CAF designase al ILPES beneficiario de la Cooperación Técnica no Reembolsable N. 1121.

Esta cooperación tiene como objetivo principal ofrecer, a los gobiernos del Pacto Andino, un marco conceptual y metodológico para el análisis y desarrollo de sus sistemas de regulación, asociados con la privatización y reestructuración de empresas y servicios públicos. Para ello, se examinan los casos de Chile, Perú y Venezuela y, en el ámbito sectorial, se consideran las telecomunicaciones, la energía eléctrica y las obras sanitarias.

El cuerpo central de este trabajo consta de tres capítulos en los que se examina respectivamente la experiencia de Chile, Perú y Venezuela en el sector de telecomunicaciones, considerando los temas: estructura actual de la industria; relación entre la política sectorial y la regulación; el modelo de regulación adoptado en cada caso nacional; y evaluación de la función reguladora desempeñada. El trabajo concluye destacando algunos elementos relevantes para el análisis comparativo de la regulación en esas tres experiencias nacionales en el sector de telecomunicaciones.

PROYECTO ILPES/CAF

Presentación

En atención al mandato de los gobiernos, en respuesta a la importancia que ha ido adquiriendo el tema de la regulación y provisión de servicios básicos de infraestructura, el ILPES decidió en 1994 abocarse al análisis de experiencias nacionales al respecto.

Con tal finalidad, el Instituto elaboró y presentó un proyecto ante la Corporación Andina de Fomento (CAF). La Corporación acordó asociarse a este esfuerzo, designando al ILPES beneficiario de una cooperación técnica no reembolsable a mediados de 1995, que permitió dar inicio de inmediato a los trabajos correspondientes.

En el marco de las reformas económicas basadas en el fortalecimiento del mercado y la iniciativa privada, el tema de la regulación ha ido cobrando importancia progresiva en los países de la región. En efecto, al transferir actividades básicas al sector privado y/o eliminar controles discrecionales, el Estado debe establecer mecanismos de regulación que aseguren la acción eficiente del mercado y la armonización de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad, en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.

La liberalización de los mercados no implica necesariamente que éstos funcionen apropiadamente de manera automática. Es muy probable que ellos requieran ser fortalecidos tanto institucional como operativamente. De hecho, cuando la sociedad ha estado regida, durante un largo período, por sistemas generalizados de intervención y control, los agentes económicos incorporan estilos y hábitos no siempre compatibles con el libre mercado y que, rara vez, se eliminan espontáneamente.

La modernización institucional y organizativa del sector público constituye así un gran desafío, para todos los países de la región. En efecto, el desarrollo institucional es fundamental, una vez que las reformas económicas han ingresado en una fase de cierta madurez; aún en etapas incipientes, la debida consideración del cambio institucional puede contribuir a minimizar costos de transición y profundizar las reformas, garantizando su permanencia en el tiempo.

El objetivo general del Proyecto ILPES/CAF es poner a disposición de los gobiernos criterios estratégicos y metodológicos para el análisis y desarrollo institucional de los sistemas reguladores, asociados con procesos de privatización y de profundización de los mecanismos de mercado, en la gestión de servicios públicos básicos. El análisis se realiza desde una perspectiva integradora, vale decir no sólo se evalúan los procedimientos e instrumentos de la regulación, sino también sus actores e instituciones en un contexto dinámico. El enfoque adoptado privilegia una dimensión práctica, esto es, la búsqueda de preguntas y respuestas asociadas con la toma de decisiones en materia del diseño y la operación de sistemas reguladores compatibles con la direccionalidad de las reformas económicas en marcha.

Para ello se plantea la evaluación y discusión de casos, con el propósito de ir organizando un banco de experiencias regionales. Así, como primera etapa, se seleccionaron tres países: Chile, Perú y Venezuela, para extraer conclusiones comparativas y lecciones. El Proyecto abarca aspectos globales y sectoriales desde una perspectiva que incorpora asuntos de política pública, legislación y organización inherentes a cada situación específica. En el ámbito sectorial se consideran las telecomunicaciones, la energía eléctrica y las obras sanitarias. Próximamente se iniciará la discusión para ejecutar una segunda etapa que, además de dar a conocer los resultados alcanzados, permita ampliar el número de experiencias nacionales y sectoriales para consolidar así, el banco de experiencias regionales en esta materia.

Dirección de Programación del Sector Público
ILPES

I. INTRODUCCIÓN

Si bien bajo el término telecomunicaciones se engloban normalmente todos los servicios con transmisión de información por vía electromagnética¹, el tratamiento ha sido tradicionalmente diferente entre los servicios de difusión (radio y televisión) y los de tipo punto-a-punto (telefonía y telegrafía, por ejemplo). Entre otros factores, es importante destacar que habitualmente se considera que en los servicios de difusión el operador tiene responsabilidad tanto del soporte técnico, la transmisión, como del contenido, la información; en cambio en los otros, el operador responde del soporte técnico, pero no del uso que se haga del mismo.

Por lo tanto, la política de los servicios de difusión siempre ha estado muy determinada por los principios políticos en boga y en particular, por la aplicación de los derechos de libertad de expresión (ley de prensa y otros). En cambio, en los demás servicios, la política sectorial específica de telecomunicaciones ha sido el factor decisivo en cada país, obedeciendo más directamente a aspectos económicos y técnicos. En consecuencia, la regulación ha sido bastante diferente en uno y otro caso en aspectos tales como la propiedad de las empresas, las instituciones reguladoras, las licencias, el control estatal y la competencia. Con todo, la distinción entre ambos tipos de servicio es cada vez más difícil de hacer (TVcable, Internet y otros); por ello existe una tendencia, por lo menos en la teoría, hacia la unificación de la regulación.

En el presente trabajo se enfatizan los servicios de punto-a-punto, ya que en ellos es donde se han producido las mayores innovaciones de regulación en los últimos años. Sin embargo, cuando parece apropiado, se incorporan también observaciones referentes a los servicios de difusión, en especial al analizar las tendencias más recientes de integración de los diferentes tipos de servicios. El análisis de la regulación de telecomunicaciones requiere conocer el propio desarrollo del sector: el crecimiento de los servicios, las instalaciones y las instituciones. Así, para tener una perspectiva adecuada del desarrollo de las telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela en las últimas

décadas, es útil comenzar con un breve recuento de más largo plazo; por lo demás, esta revisión es válida para la mayoría de los países latinoamericanos.

En todos los países de la región el Estado ejerció funciones operativas y de regulación a lo largo de varias décadas. Sin embargo, también el sector privado tuvo responsabilidades de operación. En casi toda la región el sector privado ha sido operador de los servicios de radiodifusión (radioemisoras comerciales en frecuencias AM y FM) y, en muchos de ellos, también de teledifusión. Dejando de lado estos servicios de difusión, históricamente los servicios más relevantes fueron la telegrafía y la telefonía. En la mayoría de los países la telegrafía fue operada principal o exclusivamente por el Estado durante gran parte del siglo. En cambio, el servicio telefónico fue provisto bajo diversos mecanismos: en ocasiones mediante la coexistencia de entidades estatales y privadas en un mismo país, otras veces oscilando entre unas y otras en períodos sucesivos. De cualquier forma, lo importante es que prácticamente toda América Latina tuvo experiencias de operadores públicos y privados de telecomunicaciones a lo largo del último medio siglo.

En las décadas de 1960 y 1970, la mayoría de los países trató de consolidar empresas públicas a cargo de las telecomunicaciones, bajo diversas formas institucionales. Esto no fue algo exclusivo de este sector, sino que obedeció a las corrientes en boga para los sectores de infraestructura influidas principalmente por las teorías del estructuralismo. Hacia comienzos de la década de 1980, el sector estaba dominado en gran medida por las empresas estatales en la región, pero comenzaban a aparecer los movimientos de desregulación y privatización.

En general, la gestión estatal de los servicios de telecomunicaciones en las décadas de 1960 y 1970 produjo algunos resultados significativos; entre ellos, un incremento moderado en el parque total de servicios (medido, por ejemplo, en número de líneas telefónicas en operación) y la extensión de los servicios a localidades menores hasta entonces muy descuidadas. Pero hacia mediados de los años 80 era visible que esta estrategia de desarrollo estaba agotándose ya que las empresas del Estado eran incapaces de satisfacer la demanda de servicios, aunque se reconocía que el negocio podía ser rentable. Esta deficiencia se producía ya sea porque las empresas estatales

requerían un marco económico y político estable que el respectivo Gobierno no les ofrecía (por ejemplo, capacidad de endeudamiento), o porque institucionalmente ellas habían llegado, por otros motivos, a niveles extremos de ineficiencia. En algunos países, las empresas no sólo eran incapaces de crecer para hacer frente a la demanda, sino que ni siquiera podían mantener en operación los sistemas ya existentes.

Por otra parte, es importante dejar establecida la relevancia del cambio tecnológico en el desarrollo de las telecomunicaciones y de su regulación a nivel mundial. A diferencia del servicio de aguas y saneamiento e incluso del servicio eléctrico, en las últimas décadas se han introducido enormes cambios técnicos en telecomunicaciones, con la aparición de varios servicios nuevos y la transformación de muchos de los existentes. Cada vez tienen más importancia los servicios de gran capacidad de información (televisión, datos de alta velocidad y otros), así como los servicios móviles. Las formas técnicas de producción también cambiaron en gran medida y, lo que es muy relevante para la regulación, han tendido a desaparecer o disminuir las economías de escala importantes, que solían ser el soporte y la justificación de los monopolios y, en particular, de los monopolios estatales.

En los últimos años, el desarrollo de las telecomunicaciones fue también afectado por la internacionalización, expresada tanto en el crecimiento de las comunicaciones internacionales y de las redes mundiales públicas y privadas, como en la aparición de empresas multinacionales de servicios de telecomunicaciones con inversiones y alianzas en distintos países. Este crecimiento de las operaciones a través de las fronteras ha traído nuevos desafíos de regulación en lo jurídico, técnico y económico. En sentido inverso, es curioso que el desarrollo de las telecomunicaciones no haya tenido mayores vinculaciones con el tema del medio ambiente, que sí ha afectado a los sectores de agua y energía eléctrica.

A partir de mediados de los años 80 Chile, Perú y Venezuela, así como otros países de la región, enfrentaron la reestructuración radical del sector de telecomunicaciones, incluyendo la privatización de las empresas y la redefinición de la regulación y de sus instituciones. Sin embargo, es muy importante destacar que este proceso no afectó aisladamente al sector de telecomunicaciones. De hecho, habría sido raro que sucediera

así. El cambio fue una transformación global, que nació de convicciones políticas de los gobiernos y que se expresó en diversos sectores y sobre todo, en los de infraestructura. En algunos casos, las telecomunicaciones fueron de los primeros sectores en ingresar a procesos de reestructuración, pero siempre ello se verificó en el marco de una transformación general de la sociedad y de la economía.

La transformación tampoco fue simultánea en los tres países. Cronológicamente, Chile fue el primero y, a comienzos de los años 90, siguieron Venezuela y Perú. Más aún, el orden de las transformaciones fue distinto en cada país. En el caso de Chile, se promulgó una nueva ley de telecomunicaciones varios años antes de privatizar las empresas, pero no hubo modificación significativa en las concesiones. En Perú, la nueva ley se promulgó con menor antelación pero, junto con ella, los elementos claves de la transformación fueron los nuevos contratos de concesión que se definieron para las empresas que se intentaba privatizar. Finalmente, en el caso de Venezuela no se modificó la antigua ley de telecomunicaciones, pero sí se agregaron ciertos decretos específicos y se concertaron nuevas condiciones con la empresa operadora, previo a su venta. Más adelante se incluyen detalles sobre todos estos procesos.

El presente Informe está organizado de la siguiente manera: después de este capítulo introductorio, los Capítulos II, III y IV presentan la situación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela, respectivamente. Por último, en el Capítulo V se hace un análisis transversal, comparando los tres países a fin de establecer algunas conclusiones. En tal sentido, se contrastan principalmente las características de las instituciones reguladoras, las respectivas funciones de regulación el origen y tratamiento de la agenda de regulación. En el Anexo I, se incluye un cuadro resumen de cifras estadísticas sobre el sector en cada país para 1994, último año en el que existe una fuente común con cifras comparables; en el Anexo II se presenta un cuadro resumen de los estados financieros de las mayores empresas en los tres países analizados; finalmente, en el Anexo III se listan los principales textos legales del sector en cada caso nacional.

II. REGULACION DE TELECOMUNICACIONES EN CHILE

Desde la década de 1960 las telecomunicaciones chilenas estuvieron dominadas por dos empresas: la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC)² y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Aunque existían otras pequeñas compañías, su tamaño y relevancia eran absolutamente minoritarios frente a las dos entidades mencionadas.

CTC era con mucho la mayor empresa. Fundada en 1930, fue controlada originalmente por ITT, fabricante de equipos con sede central en los Estados Unidos de Norteamérica y propietaria a su vez, de otras empresas operadoras en América Latina. CTC era, y continúa siendo, la proveedora dominante del servicio local en gran parte del territorio chileno, con más del 90 por ciento de las líneas instaladas. ENTEL, empresa estatal, fue fundada por el Gobierno en 1964 para encargarse de los servicios de larga distancia, en lo que fue un caso tardío de creación de empresas estatales de infraestructura ya que la mayoría de las empresas de este tipo se crearon en Chile en las décadas de 1930 y 1940.

En los años 70 el Estado comenzó a participar también como accionista minoritario en CTC, y luego intervino y expropió la empresa. También adquirió o expropió la mayoría de las otras pequeñas empresas privadas del sector. De este modo, hacia comienzos de los años 80 prácticamente todas las telecomunicaciones en el territorio nacional estaban en manos del Gobierno.

Hasta fines de los años 70 no se creó formalmente un organismo regulador de las telecomunicaciones, ni tampoco uno en que se analizara y definiera la política sectorial. En realidad, estas dos funciones eran cumplidas por la Corporación de Fomento de la Producción, entidad *holding* de las empresas del Estado. En los últimos años de esa década se planteó, por primera vez, el problema del ordenamiento y la propiedad de las empresas que, hasta ese momento, habían estado bajo fuerte control militar después del golpe de 1973. En 1977, se creó un organismo de regulación: la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones³ y,

en 1978, se formalizó oficialmente la política de mercado y de iniciativa privada en el sector.⁴ Aunque hasta ese momento no se había definido una política de venta de las empresas estatales, era claro que el Gobierno estaba preparando el terreno para privatizar el sector; ya a comienzos de los años 80 se establecieron varias nuevas empresas operadoras de propiedad privada.

Los principios de mercado y de apertura a la inversión privada fueron refrendados en 1982 mediante una nueva Ley General de Telecomunicaciones.⁵ Hasta entonces, las telecomunicaciones estaban asimiladas a algunas partes de la antigua ley eléctrica de 1959. La nueva ley dispuso un sistema de concesiones por servicios, un marco para la operación técnica y económica y confirmó las facultades de SUBTEL. Con algunas modificaciones importantes en 1987 (tarifas), 1989 (nuevo sistema y organismo regulador para televisión) y 1994 (competencia en larga distancia por multiportador), esta ley continúa siendo la base legal del sector.

Hasta mediados de los años 80 no estuvo claro de qué manera organizar la estructura del sector. Se discutía si integrar las dos grandes empresas estatales en una sola o fragmentarlas por regiones geográficas, entre otras alternativas. Estaba claro, sin embargo, que se deseaba transferir la operación al sector privado, de manera que el problema de la estructura se mezclaba con el de la venta. Con todo, estos análisis no se hacían públicos y generaban la oposición de algunos círculos militares y políticos. Aunque las empresas contaban con una administración de buen nivel técnico y no eran demasiado ineficientes, no podían desarrollarse y hacer frente a la demanda debido a la imposibilidad de endeudarse, según las normas de la política macroeconómica vigente; en esas condiciones, su única alternativa era la capitalización privada.

Aunque en 1981 se habían establecido ya algunas pequeñas empresas privadas, el Estado comenzó a vender sólo en 1982, licitando dos pequeñas compañías telefónicas de su propiedad en la zona sur. Recién en 1985 vendió algunos paquetes de acciones de CTC; en 1988 transfirió el control de la empresa y, en 1990, no retenía ya nada de ella. En 1986, el Gobierno licitó también la parte de telex y telegrafía de la antigua empresa estatal

de correos y telégrafos, que se transformó en la empresa TÉLEX-CHILE/CHILESAT, reteniendo sólo la parte postal.

Ese mismo año se comenzó a vender ENTEL; en 1988, la mayoría de la propiedad de la empresa se encontraba ya en el sector privado, aunque ningún accionista individual controlaba la empresa; y en 1990, el Gobierno vendió las acciones que aún conservaba. Por lo tanto, a partir de ese último año, el Estado no retenía ya ninguna propiedad en las empresas de telecomunicaciones, con la excepción de una red nacional de televisión: Televisión Nacional de Chile.

Desde 1990 en adelante la escena cambió totalmente ya que la privatización de las empresas dejó de ser un tema en debate. De allí en adelante, los temas fueron la integración y las áreas de actividad de las empresas, la competencia y la supervisión por parte del regulador. En otras palabras, en la década de 1980 el tema fue la privatización; en cambio, en la década de 1990 el tema ha sido la regulación y la estructura de la industria. Desde 1989 hasta 1994, los focos del debate fueron la estructura sectorial en el mercado de larga distancia, donde se había decidido establecer competencia, y la posibilidad de integración local-larga distancia de las empresas.

Es interesante notar que ésta fue la prueba más dura para la regulación, ya que los problemas no pudieron ser solucionados por vía reguladora administrativa o por vía judicial. Al cabo de cinco años (el conflicto se había iniciado en 1989), la respuesta tuvo que buscarse por la vía legislativa, introduciendo una modificación a la Ley de Telecomunicaciones. A su vez la solución encontrada, que permitió la integración vertical de las empresas, puso énfasis en la necesidad de tener un sistema eficiente para el control de las conductas anti-competitivas.

Por otra parte, el sistema de tarificación de los servicios básicos se centró en el principio de costos, tratando de eliminar los subsidios cruzados. Esto determinó una fuerte alza de tarifas en algunos servicios, como la telefonía local, y la consiguiente necesidad de apoyar la instalación y operación de servicios básicos en localidades aisladas y sectores de bajos recursos, donde la rentabilidad social lo aconsejara. Se diseñaron diversos

mecanismos, estableciéndose finalmente un Fondo de Desarrollo para subsidios de carácter temporal, con recursos del Estado.

Con todo esto se fue perfilando en los años 90 una nueva fase de política y regulación del sector, con énfasis en la competencia y en algunos aspectos de la política social, antes que en la gestión y venta de las empresas que habían dominado la discusión de la década anterior. Sin embargo, este mismo cambio hacia los temas de la regulación ha destacado la necesidad de transformar las instituciones correspondientes, aunque la discusión al respecto es todavía incipiente.

A. Estructura actual de la industria

Todas las áreas del sector telecomunicaciones están actualmente abiertas a la competencia en Chile, aunque claramente la competencia es mucho más activa en algunos servicios que en otros. Algunas empresas ofrecen todos o casi todos los servicios y otras se restringen sólo a algunos de ellos; a su vez hay ciertas empresas, especialmente en servicios locales, que cubren sólo determinadas regiones del país. Sin embargo, se observa una tendencia creciente a extenderse geográficamente y a convertirse en operadores universales; es decir, proveedores de todos los servicios.

En volumen y variedad de servicios y relevancia económica indudablemente la mayor empresa chilena de telecomunicaciones es CTC. En 1994, la inversión de CTC representó el 4,3 por ciento de la formación bruta de capital fijo del país y sus ingresos totales representaron el 2,7 por ciento del PIB. CTC es la matriz del grupo, siendo sus filiales más importantes CTC Mundo (larga distancia), CTC Celular y CTC Equipos (teléfonos y centrales telefónicas privadas, entre otros); asimismo es propietaria de un 30 por ciento de Metrópolis-Intercom (TV Cable) y además, participa en la propiedad de una operadora celular en Colombia. A fines de 1995, la propiedad de la empresa estaba principalmente en manos de Telefónica de España (43,6%), fondos de pensiones y compañías de seguros locales (23,1%), inversionistas extranjeros tenedores de ADRs (16,7%) y otros inversionistas extranjeros (3,2%).

Los servicios que provee, directamente o a través de filiales y coligadas, son: telefonía fija local; larga distancia nacional e internacional; enlaces privados, urbanos y de larga distancia; telefonía celular; TV cable; buscapersonas; equipos terminales y servicios de valor agregado. Su área de concesión de telefonía local es todo el país, pues recientemente obtuvo concesiones para las Regiones X y XI donde antes no prestaba servicios.⁶ Asimismo, CTC Mundo es la segunda empresa en telefonía de larga distancia con una participación del 29 por ciento en las llamadas nacionales y del 21 por ciento en las llamadas internacionales durante 1995. En telefonía celular tenía aproximadamente el 50 por ciento de los suscriptores en la principal área de concesión.⁷ Metrópolis-Intercom tiene alrededor de un 47 por ciento del total de los suscriptores de televisión por cable en el país.

La segunda empresa en tamaño es ENTEL. Esta es la principal empresa de larga distancia en el país, con un 37 por ciento de participación en las llamadas nacionales y un 41 por ciento en las llamadas internacionales de salida durante 1995. También es propietaria de un 51 por ciento de Telecom Celular, recientemente red denominada ENTEL Móvil, que es una de las empresas concesionarias de telefonía celular que abarca gran parte del país; el resto de la propiedad está en manos de MOTOROLA. Además tiene una subsidiaria en telefonía fija: ENTEL Phone; esta empresa lleva pocos meses de funcionamiento, pero espera llegar a ser un actor importante en su campo.

La gravitación de ENTEL en la economía chilena es menor que la de CTC: en 1994, la inversión de ENTEL correspondía sólo al 1,2 por ciento de la formación bruta de capital fijo del país y sus ingresos totales representaban el 0,6 por ciento del PIB. La empresa opera como una matriz con algunas filiales y coligadas importantes: ENTEL Móvil, ENTEL Phone, Transaxion y diversas filiales en el extranjero (Estados Unidos, Colombia, Argentina y otros). Presta servicios, directamente o a través de filiales, de larga distancia nacional e internacional; enlaces privados, urbanos y de larga distancia; telefonía celular; equipos terminales; servicios de valor agregado; y servicio telefónico local.

A fines de 1995, la propiedad de la empresa estaba principalmente en manos de la empresa eléctrica nacional CHILQUINTA (20%); otros accionistas son SAMSUNG (15%),

CITICORP (6%) y diversos fondos de pensiones; estos últimos conjuntamente llegan a un 24 por ciento de la propiedad. En Junio de 1996, se incorporó STET/Telecom-Italia a la propiedad de ENTEL. Con este ingreso, STET y CHILQUINTA quedaron, cada una, con un 19,5 por ciento de las acciones; vale destacar que ambos grupos tienen un pacto para el control de la administración de la empresa.

La tercera empresa en tamaño, VTR, opera directamente o a través de subsidiarias servicios de telefonía fija; larga distancia nacional e internacional; enlaces privados, locales y de larga distancia; telefonía celular; televisión por cable; equipos terminales y servicios de valor agregado. En telefonía fija, su concesión corresponde a las Regiones X y XI, aunque recientemente ha obtenido también concesión en Santiago. La propiedad de la matriz está en manos de uno de los mayores grupos económicos chilenos, Grupo Luksic (51%), y de Southwestern Bell-SBC (40%), operador de telecomunicaciones de Estados Unidos de Norteamérica. VTR es dueña de un 87 por ciento de VTR Telecomunicaciones,⁸ portador de larga distancia; de un 99.5 por ciento de VTR Celular, una de las dos firmas que tienen concesión para dar servicio de telefonía celular fuera de Santiago y Valparaíso; y es propietaria de un 73 por ciento de Telefónica del Sur, la empresa de telefonía local en el sur del país. Esta última empresa a su vez es dueña de CNT Carrier, un portador de influencia regional. VTR controla además empresas de televisión por cable que sirven alrededor de un 50 por ciento de los subscriptores.

En cuarto lugar, TÉLEX-CHILE es la matriz de un grupo de empresas que incluye a CHILESAT, CHILEPAC, TELEFÓNICA ANDINA Y TEXCOM, las que operan en los mercados de telex y telegrafía; telefonía fija local; larga distancia nacional e internacional; enlaces privados de larga distancia; equipos terminales y servicios de valor agregado. La empresa tiene también filiales en diversos países latinoamericanos y en los Estados Unidos de Norteamérica que operan servicios de valor agregado y de larga distancia. Los propietarios principales de la empresa son las familias chilenas Radic e Ibáñez, con el 75,9 por ciento de las acciones, e inversionistas norteamericanos a través de ADRs (9,3%); la empresa ha declarado públicamente que se encuentra buscando un socio estratégico para capitalizar la compañía. Además de estos cuatro grupos con alta actividad en el sector

existen empresas de menor tamaño, entre ellas dos pequeñas compañías de telefonía local que compiten con CTC, con redes superpuestas e interconectadas, en ciertas áreas de Santiago y otras regiones.

A continuación se muestran diferentes cuadros con datos sobre las telecomunicaciones en Chile. El cuadro 1 muestra las respectivas áreas de actividad de las diferentes empresas, indicando también los operadores extranjeros que participan en su propiedad. Es visible la tendencia ya mencionada a la universalidad (convertirse en prestador de todos los servicios) y la internacionalización de las empresas.

Cuadro 1
EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES EN CHILE Y SERVICIOS OFRECIDOS

Grupo empresarial	Operadores extranjeros vinculados	Servicios ofrecidos						
		Servicio local	Larga distancia (nacional e internacional)	Servicios empresariales y de valor agregado	Servicios móviles	Equipos y terminales	TV por cable	Acceso Internet
CTC	Telefónica	X	X	X	X	X	X	X
ENTEL	STET-Italia	X	X	X	X	X		X
Télex-Chile		X	X	X		X		X
VTR	SBC-EE.UU.	X	X	X	X	X	X	
Bell South	Bell South		X		X			X
Cía. Telef. Manquehue		X						
CMET		X						
Iusatel	Iusacell-México		X					X
Transam			X					

Fuente: SUBTEL; memorias de las empresas.

(*) Datos correspondientes sólo al área servida por CTC

El Cuadro 2 muestra la evolución histórica de las líneas telefónicas en servicio, la densidad telefónica (líneas en servicio/100 habitantes) y la lista de espera; se aprecia la mejoría evidente después de la privatización.⁹

Cuadro 2
LÍNEAS TELEFÓNICAS EN SERVICIO, DENSIDAD TELEFÓNICA
Y LISTA DE ESPERA EN CHILE

Año	Líneas en servicio (miles)	Densidad telefónica (líneas/100 habitantes)	Lista de espera* (miles)
1988	631	4,93	236
1989	689	5,40	284
1990	864	6,56	308
1991	1.056	8,02	241
1992	1.279	9,56	314
1993	1.516	11,10	198
1994	1.657	11,97	117
1995	1.894	13,42	52

Fuente: SUBTEL; memorias de las empresas.

(*) Datos correspondientes sólo al área servida por CTC

En el cuadro 3 se muestran indicadores de la evolución histórica de las principales empresas en términos financieros. Los datos financieros de las empresas TÉLEX-CHILE y VTR no están disponibles para todo el período indicado, ya que VTR no se transa públicamente y TÉLEX-CHILE sólo lo hace muy recientemente.¹⁰

Cuadro 3
ACTIVOS TOTALES Y UTILIDADES DE LOS PRINCIPALES GRUPOS EMPRESARIALES DE
TELECOMUNICACIONES DE CHILE
(dólares corrientes)

AÑO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
CTC:									
Activos (MMU\$)	507	754	975	1.379	1.688	2.124	2.481	3.065	3.658
Utilidades (MMU\$)	34	64	96	94	132	184	236	249	268
ENTEL									
Activos (MMU\$)	139	154	209	259	301	362	394	533	644
Utilidades (MMU\$)	39	54	60	61	72	92	79	47	25
TELEX-CHILE									
Activos (MMU\$)								295	429
Utilidades (MMU\$)								21	15
VTR									
Activos (MMU\$)							172	372	s/i
Utilidades (MMU\$)							9	3	s/i
US\$ 1 = Ch\$	238,14	247,20	297,37	337,09	374,51	382,12	428,47	402,92	406,91

Fuente: Memorias de las empresas

Por último, es interesante indicar algunas cifras relativas a las tarifas de los principales servicios. En Chile sólo están reguladas las tarifas locales; en larga distancia, las diferentes empresas compiten activamente. En el cuadro 4 se indican algunas tarifas típicas, incluyendo el 18 por ciento del impuesto al valor agregado que se aplica en el país a todos los bienes y servicios; las tarifas de servicios locales corresponden a las de CTC en Santiago.

Cuadro 4
TARIFAS TELEFÓNICAS EN CHILE
(en dólares)

Servicio	Valor (US\$)
Instalación	120,20
Cargo básico mensual	10,93
Minuto local, diurno	0,03
Minuto LD nacional, diurno	0,20
Minuto a EE.UU., diurno	1,29
Minuto a Europa, diurno	2,00

Fuente: SUBTEL; periódicos de Santiago

Las tarifas no diferencian entre usuarios residenciales y comerciales, aunque las empresas suelen hacer contratos especiales para tráfico de larga distancia con grandes usuarios. El cargo básico mensual no incluye ninguna llamada; el minuto local nocturno vale 1/6 del precio diurno. Las tarifas de larga distancia nacional e internacional mostradas corresponden a valores típicos al público; sin embargo, hay variaciones y rebajas puntuales frecuentes; por ejemplo, algunas empresas han mantenido por meses tarifas a los Estados Unidos de Norteamérica de alrededor de US\$ 0,30/minuto. Las tarifas reguladas se ajustan periódicamente tomando en cuenta variaciones del Índice de Precios Mayoristas, Índice de Sueldos y Salarios, valor del dólar y eventuales variaciones en la tasa de impuestos a la utilidades corporativas.

B. Relación entre la política sectorial y la regulación

En Chile nunca se ha precisado bien la distinción entre la política sectorial y la regulación de telecomunicaciones. A efectos de este trabajo, se considera que la política sectorial consiste en la definición de los fines y estrategias de desarrollo del sector, incluyendo una revaluación constante de los logros alcanzados. Por otra parte, la regulación consiste en el diseño y aplicación de los mecanismos específicos para cumplir

esas estrategias, incluyendo también una evaluación constante de la eficacia de esos mecanismos.

Aunque en el desarrollo del sector se han tratado continuamente ambos aspectos, nunca se ha distinguido claramente entre ellos, ni a nivel de exposición de principios, ni en los instrumentos, ni en las instituciones y sus prácticas corrientes. Las acciones de Gobierno siempre tienen algo de uno y de otro, están tomadas por las mismas personas y, habitualmente, se confunde la perspectiva de largo plazo con los detalles inmediatos.

La política sectorial chilena no ha sido demasiado explícita en lo formal, aunque no cuesta mucho captar sus grandes orientaciones. Ya en 1978 se destacaban aspectos como la "optimización de la productividad en los servicios de telecomunicaciones" y "la necesidad de un marco de eficiencia y racionalidad económica" para su desarrollo.¹¹ Más recientemente, se ha recalcado "la importancia vital que tiene para Chile asegurar un desarrollo acelerado y eficiente de las telecomunicaciones, tanto para posibilitar como para acrecentar el dinamismo de su economía y la competitividad internacional de su producción de exportación".¹²

Pero los objetivos no se reducen meramente a aspectos económicos, aunque son los que más se subrayan en las expresiones oficiales. También se destaca en cierta medida la función social de los servicios. Por ejemplo, se menciona frecuentemente la necesidad de "incentivar la expansión del servicio público telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos".¹³ Más aún, se ha mencionado que "el desafío (...) que constituye la base de la política de telecomunicaciones es aprovechar eficazmente el dinamismo tecnológico del sector para apoyar el logro de las metas sociales del Gobierno (...): otorgar iguales oportunidades a todos los chilenos, posibilitar su incorporación activa a la sociedad y mejorar su calidad de vida." En una visión más política, se ha destacado que "el sector telecomunicaciones debe contribuir a la libertad de expresión, al libre movimiento de las ideas y de la información y a la reciprocidad y solidaridad entre las personas."¹⁴

En este caso, se puede suponer que se considera a las telecomunicaciones en un doble carácter. Primero, como un servicio básico (en particular, la telefonía) casi esencial,

al que deberán poder acceder todos los ciudadanos; esto sigue la idea de servicio público como la electricidad, agua, transporte u otros de similar carácter. Pero además, las telecomunicaciones tienen una característica especial ya que, en esencia, permiten transmitir información y de este modo, contribuyen a la integración del cuerpo social. Por lo tanto, su desarrollo apoya la integración o, por el contrario, sus deficiencias pueden estimular el fraccionamiento, la inestabilidad y la descomposición social, hecho especialmente visible en la radio y la televisión.

Por ello en Chile las telecomunicaciones normalmente son consideradas por el Estado con dos aproximaciones distintas: los servicios de difusión, principalmente por su carácter político-social; y los servicios punto-a-punto (en especial la telefonía), esencialmente por su carácter económico. Esta doble aproximación, muy explicable por lo demás, introduce complicaciones a la hora de decidir las instituciones de política sectorial y de regulación.

En términos más específicos, recientemente se han formulado los siguientes objetivos para el desarrollo del sector:

- "aumentar la cobertura geográfica y la penetración del servicio telefónico, tendiente a que cada hogar en Chile pueda acceder a este servicio;
- hacer posible el acceso a los servicios de telecomunicaciones a un mínimo costo, procurando que la modernización de las redes se traduzca en tarifas cada vez menores;
- eliminar toda restricción para establecer oportunamente la oferta de servicios, en concordancia con el crecimiento y diversificación de las necesidades de los usuarios y de la comunidad en general;
- eliminar las barreras artificiales para la incorporación eficaz de los avances tecnológicos la infraestructura de telecomunicaciones, posibilitando la prestación de servicios nuevos y más sofisticados; y
- posibilitar que el sector tenga capacidad para captar el capital necesario para su desarrollo, considerándose indispensable que prime la eficiencia en los procesos de inversión y de operación."¹⁵

Tres años antes, una lista muy semejante incluía además otros dos objetivos:

- "[producir] un desarrollo armónico de los medios técnicos, preservando la integridad de la red básica de telecomunicaciones; y

- [conseguir] que la evolución de la oferta de servicios de telecomunicaciones sea acorde con el crecimiento y diversificación de la demanda."¹⁶

Debe notarse que estos podrían ser considerados objetivos parciales por cuanto no enfatizan el objetivo social que pueden tener las telecomunicaciones y apuntan claramente a objetivos económicos sobre los político-sociales. No se conocen planteos similares sobre los objetivos político-sociales de los servicios, pero sí se puede afirmar que los hay ya que por ejemplo, los intentos legislativos de desconcentración de la prensa, incluyendo radiodifusión y los criterios de ampliación y adjudicación de espectro para radioemisoras, señalan claramente su existencia.

En resumen, se puede decir que la política sectorial en Chile ha perseguido y mantenido cuatro objetivos fundamentales en forma consistente con el resto de la política nacional de desarrollo: i) aumentar el volumen de servicios prestados; ii) procurar que estos servicios sean accesibles a toda la población, incluyendo aquellos de bajos ingresos y los que habitan zonas remotas del país; iii) asegurar que este desarrollo se realice en un marco de eficiencia y apoye el crecimiento de la economía; y iv) asegurar que el desarrollo contribuya a la integración de la comunidad nacional y que fortalezca el sistema político.

C. La regulación de las telecomunicaciones

En el marco de la política delineada más arriba, es necesario definir la regulación como el sistema encargado de llevar a la práctica dicha política. Así, en este trabajo se considera que la regulación está compuesta de varias partes: i) las leyes y normas aplicables a los servicios y sistemas de telecomunicaciones; ii) las instituciones encargadas de elaborar y aplicar dichas normas (instituciones reguladoras); y iii) las modalidades reales de aplicación de estas normas, incluyendo la conducta de los reguladores y la reacción de los operadores y los usuarios ante ellas.

1. Leyes y normas de regulación de telecomunicaciones

La estructura general de la legislación y normativa de telecomunicaciones en Chile ha sido relativamente ordenada en cuanto a las diferentes categorías de las normas, a pesar de que existen ciertas ambigüedades y contradicciones en los textos.

Jerárquicamente, el nivel más alto lo ocupa la ya mencionada Ley General de Telecomunicaciones¹⁷ y, en su propia área, la Ley de Televisión¹⁸. Sin embargo, hay que agregar que la regulación de telecomunicaciones también ha sido muy influida por la aplicación de la Ley Antimonopolios.¹⁹

En el segundo nivel, se encuentra una gran cantidad de reglamentaciones dictadas por SUBTEL, bajo la forma de Decretos Supremos. Entre ellos, el Reglamento General de Telecomunicaciones, reglamentos de diversos servicios y numerosas normas técnicas específicas. Por último más abajo en la jerarquía, figuran diversas instrucciones sobre procedimientos administrativos emitidos bajo la forma de Resoluciones o Instructivos de SUBTEL.

Esencialmente, el sistema legal contiene los siguientes mecanismos de regulación, establecidos principalmente en la Ley General.

a) Un sistema de licencias. La instalación, operación y explotación de cualquier servicio, salvo excepciones menores, deberá contar con una licencia previa otorgada por el Poder Ejecutivo, a través de SUBTEL. Para las licencias se reconocen distintas clases de servicio y, en especial, los de tipo público y limitado (privado); en el primer caso se requiere una concesión, que establece condiciones más exigentes; para el segundo, se necesita un permiso.

En el sistema chileno las licencias son muy peculiares, dado que no son un contrato entre otorgante y licenciataria, sino un acto unilateral del Estado (aunque posterior a una solicitud). En el espíritu de la política sectorial, abierta a la iniciativa privada, la licencia no involucra ningún compromiso del operador de alcanzar determinadas metas de penetración o calidad de los servicios prestados, ni siquiera en los servicios públicos. En ello, la práctica en Chile se diferencia radicalmente de las que operan en los servicios básicos de otros países, particularmente de Perú y Venezuela. Allí, sí se incluyen dichos compromisos (por lo menos, en el servicio telefónico básico) y la licencia es un contrato entre las partes. En Chile, el operador sólo se compromete a cumplir las normas técnicas

y económicas aplicables, que pueden incluir aspectos de calidad del servicio, pero no se compromete con inversiones o cantidad de servicios prestados.

La explicación radica, en parte, en que el sistema chileno no admite monopolio legal para ningún servicio y por lo tanto, todos los mercados son competitivos. Sin embargo, en la práctica es visible que algunos servicios, específicamente la telefonía local, siguen siendo esencialmente monopólicos.

Un problema más de fondo es determinar exactamente por qué se mantiene, en un sistema abierto, una entrada controlada al mercado mediante el sistema de licencias. En el caso de Chile, en la década de 1980 algunos propusieron eliminar este sistema. Otros, por el contrario, plantearon la eventual facultad del Estado de rechazar solicitudes de licencias por causas distintas a las normas técnicas: se analizaba entonces, la posibilidad de que el Estado hiciera un examen del beneficio público de cada solicitud, antes de aprobarla.

Sin embargo, en definitiva este principio se desechó y se concluyó que si la solicitud cumple con todas las exigencias legales, el Gobierno debiera aprobarla, aunque la ley, aún hoy, no es taxativa sobre la materia. Entonces, si en Chile las licencias no sirven, o no se usan, para asegurar un nivel dado de desarrollo de un servicio, ni aseguran tampoco el beneficio público ¿tiene sentido mantenerlas? ¿no sugieren un poder discrecional o incluso arbitrario del Estado que, sin embargo, no se ejerce en la práctica?

La respuesta que se puede aventurar es que el sistema de licencias - o control de entrada al mercado, como se denomina a veces - es aún útil por las siguientes razones.

i) En telecomunicaciones existen externalidades de red; es decir, conectarse a una red otorga más beneficios a un usuario mientras mayor sea el número de usuarios accesible a través de ella. Además, el procedimiento de codificación que se usa en un extremo de una comunicación debe necesariamente ser compatible con el del otro extremo, donde quiera que éste se encuentre para poder recuperar la información. Por lo tanto, es necesario asegurar la compatibilidad técnica y la interconexión de las redes; para

esto, es útil tener un control de entrada que supervise las características de los sistemas y los servicios por lo menos, de aquellos de tipo público.

ii) Los sistemas de telecomunicaciones requieren frecuentemente el uso del espectro electromagnético, el cual se considera un bien de propiedad común administrado por el Estado; incluso es todavía más complicado ya que tiene alcances internacionales. La administración de este bien requiere algún sistema de control de entrada. Algo semejante sucede con el uso de espacios públicos y privados por ejemplo, en el caso de postes, cables aéreos y subterráneos.

iii) En telecomunicaciones existen tendencias monopólicas aún muy fuertes, tanto debido a las economías de escala que persisten como a la condición de compatibilidad de los sistemas ya mencionada. Por ende, a menudo es necesario intervenir en aspectos de tarifas y/o de servicios.

Pero aún hay otros aspectos pendientes. La licencia en Chile ¿ampara un servicio, un sistema técnico o ambos? Si es sólo el servicio, entonces el sistema técnico se podría cambiar a voluntad, lo que podría amenazar la compatibilidad; si es el sistema técnico, o las dos cosas, entonces es muy rígida ya que la introducción de innovaciones o mejoras requeriría cambios previos en la licencia. Por otra parte, ¿puede el Estado, unilateralmente, imponer mejoras en los sistemas técnicos que obliguen a inversiones adicionales a los licenciarios sin compensación? En otras palabras, ¿se pueden modificar unilateralmente las licencias?

Las respuestas a estos problemas están claras sólo en parte. Después de años, se ha concluido que las licencias se restringen esencialmente a los servicios, aunque se definen unas pocas características del sistema técnico respectivo que son de difícil modificación.

Las licencias tienen duración definida; en general, treinta años para concesiones y diez años para permisos, aunque son renovables. Además en Chile, a diferencia de Perú y Venezuela, las licencias son gratuitas, excepto por un modesto pago por el uso del espectro en caso que sea aplicable; paradójicamente, el uso de espacios públicos es libre.

Incluso más, aunque no puede haber monopolios legales, la regulación no considera sino excepcionalmente la posibilidad de licitación por dinero, ni siquiera en aquellos casos en que el número de operadores esté limitado por razones técnicas, como por ejemplo, la escasez de espectro. En esos casos, hay que asignar las solicitudes según un concurso de méritos técnicos, que es un procedimiento bastante complicado.

b) Un sistema de normativas técnicas y económicas. De acuerdo a lo indicado más arriba, la regulación incluye un sistema detallado de normas técnicas presumiblemente orientadas a garantizar compatibilidad. En realidad, las normas provienen de la época de la operación monopólica de los servicios cuando tenían más bien el carácter de normas internas del monopolio. Actualmente tienen que ser aplicadas como normas de interconexión entre redes de distintos operadores del mismo servicio, para garantizar accesibilidad, lo cual es muy diferente y resulta bastante difícil.

Además, hay que garantizar que la accesibilidad sea en condiciones parejas para los distintos operadores en competencia. Más aún, en ocasiones hay que garantizar accesibilidad no sólo entre distintos operadores del mismo servicio, sino entre los de distintos servicios como es por ejemplo, el acceso a redes de datos a través de redes telefónicas. Por ella la accesibilidad es bidimensional: se requiere regular accesibilidad entre operadores y entre servicios.

Para el operador, el cumplimiento de las normas técnicas se revisa en dos fases. Al solicitar una licencia tiene que presentar un proyecto cuyas características son revisadas *a priori*, para cerciorarse de que es compatible con las normas. Además de esto, durante el funcionamiento del servicio el operador está obligado a cumplir permanentemente con esas normas, por lo que está sujeto también a un sistema de control posterior continuo.

Las normas económicas de operación incluidas en la legislación de telecomunicaciones están restringidas al procedimiento de fijación de tarifas máximas para ciertos servicios. Según estas normas, los únicos casos en que puede darse esta regulación son los servicios de telefonía local y de larga distancia y los llamados servicios intermedios, esto es, los servicios prestados a otros operadores de servicios. La regulación establece

en este caso un procedimiento detallado: primero, para determinar cuáles de los servicios elegibles son realmente merecedores de regulación tarifaria y luego, para calcular las tarifas sobre la base de períodos quinquenales, incluyendo reglas de indexación para ajuste tarifario durante el quinquenio.

Claramente el espíritu del sistema regulador es aplicar la fijación de tarifas sólo por excepción y promover el libre juego de mercado en la mayoría de los servicios. Además, el procedimiento establecido para la tarificación concede una relevancia excepcional a la misma empresa regulada, ya que es ella la que debe proponer las bases del estudio referido y luego realizar los estudios mismos. Aunque en teoría la empresa mantiene informado al Gobierno del desarrollo de los estudios y, en definitiva, es el Gobierno el que define la cuestión, en la práctica es evidente que el regulador (SUBTEL y, en este caso también, el Ministerio de Economía) tendrá dificultades para sostener su posición frente a la empresa, si ésta es la que cuenta con la información de base y además, es la que ha realizado efectivamente los estudios.

La situación de la regulación tarifaria, vigente desde 1987, sugiere que el Gobierno trató de presentar un sistema que pareciera atractivo a los eventuales compradores de ese entonces, evitando criterios discrecionales de la autoridad reguladora y otorgando a los regulados notables ventajas en el procedimiento.

Además de las normas tarifarias de la legislación específica de telecomunicaciones, existen otras normas económicas que también han resultado de frecuente aplicación, ya que por las características monopólicas del sector a menudo se presentan situaciones de abuso de poder de mercado. SUBTEL ha procurado desarrollar una regulación que promueva la competencia, cuidando también los aspectos técnicos que permiten dicha competencia como son por ejemplo, las interconexiones entre operadores. Por otra parte, se han presentado innumerables denuncias por abusos de posición dominante y competencia desleal. En particular, la Comisión Antimonopolios analizaron, durante casi cinco años, el problema de la integración vertical local-larga distancia, puesto que existían opiniones contrarias a que las empresas locales pudieran participar como competidor de larga distancia.

c) Un Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Este Fondo se creó en 1994, provisto directamente por el Estado, para subsidiar proyectos de interés social. Su objetivo es permitir la instalación de teléfonos públicos en localidades donde los altos costos y los escasos recursos de los usuarios no lo harían atractivo para las empresas operadoras, a pesar de que pudieran ser rentables desde un punto de vista social.

El procedimiento considera la presentación de proyectos para los que se solicita subsidio, a través de autoridades regionales o terceros, al organismo regulador determinado para este objeto que es el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. El regulador establece el programa de proyectos subsidiables y las prioridades y asigna, por concurso público, los proyectos y sus subsidios a los interesados en ejecutarlos.

El Fondo es un equilibrio necesario para un sistema donde, de otra forma, podrían haber importantes necesidades sociales que no serían satisfechas. Sin embargo, los resultados iniciales son sólo regulares, ya que se observan dificultades para generar los proyectos y las solicitudes, así como una marcada concentración de la ejecución en unas pocas empresas; además, hay dificultades metodológicas para realizar la evaluación social de los proyectos. En términos prácticos, pocos de los proyectos financiados por el Fondo están ya en operación; ello sugiere que, a pesar de la corta experiencia, el procedimiento administrativo de estos financiamientos es excesivamente complicado.

d) Un sistema de penalidades administrativas. La Ley otorga a la autoridad administrativa (SUBTEL) la facultad de aplicar sanciones por faltas específicas a la regulación. Estas sanciones pueden ser de amonestación, multa, suspensión de la operación y caducidad de la licencia. Con todo, las sanciones pueden ser apeladas ante la justicia ordinaria. Con respecto a las infracciones no penadas específicamente en la regulación, SUBTEL sólo puede denunciar el hecho ante el juzgado de policía local correspondiente.

El sistema de penalidades otorga un rango amplio de sanciones, pero se debilita la fuerza de éstas al establecer que cualquier sanción sea apelable, arrastrando así a la autoridad reguladora al sistema judicial. Ante esta perspectiva, muchas veces el regulador

puede sentirse inhibido de aplicar alguna sanción, si sabe que el sancionado lo obligará a discutir la medida en instancias judiciales, con pérdida de tiempo, imagen y recursos materiales y humanos.

2. Las instituciones reguladoras y la aplicación práctica de la regulación.

Formalmente, las principales instituciones que regulan el sector telecomunicaciones en Chile son las que se enumeran a continuación.

- La Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. A pesar de esta dependencia, para la mayoría de las facultades reguladoras la ley indica expresamente que deben ser ejercidas a través de SUBTEL. Esta subsecretaría es, sin duda, la más importante de las instituciones reguladoras del sector y es la única (con excepción del Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, mencionado más abajo) que se dedica exclusivamente a materias de telecomunicaciones.
- El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones - o más bien el Ministro, ya que ciertos actos de regulación tienen que ser desarrollados por el mismo - que actúa además como instancia de apelación administrativa para ciertos actos de SUBTEL.
- El Ministerio de Economía, que interviene en ciertos aspectos como tarificación y otorgamiento de subsidios a través del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- La Comisión Antimonopolios²⁰. A pesar de que en teoría ésta es una institución más cercana a lo judicial que a la regulación, en la práctica una parte importante del desarrollo regulador se ha llevado adelante por esa vía.
- El Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, específicamente creado para administrar el Fondo de Desarrollo. Carece de personalidad jurídica propia y está integrado por los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía y por SUBTEL como secretaría ejecutiva. Los tres integrantes adicionales del Consejo, vinculados a diversas Regiones del país, no son suficientes para equilibrar el predominio oficial; además, son nombrados por el Presidente de la República.

La principal entidad reguladora del sector es la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Creada en 1977²¹, SUBTEL es una entidad relativamente autónoma dentro del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ya que la ley le otorga directamente muchas atribuciones, aunque para trabajar en forma eficaz obviamente debe buscar una cierta afinidad con las autoridades del Ministerio, en lo operativo y en lo político. Debe destacarse que en el sistema político chileno, los subsecretarios son de designación del Presidente de la República y no del Ministro. A veces, el equilibrio político global

determina que el Subsecretario sea de una corriente política distinta a la del Ministro, lo que exige definir una línea común entre ellos para trabajar conjuntamente. En algunas ocasiones se han presentado tensiones entre Subsecretario y Ministro, lo que perjudica claramente la acción reguladora; estos casos no dejan de ser detectados y aprovechados por las empresas reguladas para mejorar su posición estratégica frente al regulador.

Las capacidades prácticas de SUBTEL son limitadas. Con una planta total de alrededor de 130 funcionarios y muy pocos especialistas entre ellos, sólo puede ofrecerles las condiciones usuales de la administración pública; ello redundará en una rotación funcionaria relativamente alta y poca atracción para profesionales especializados. Sólo alrededor de una decena de personas cuentan con cargos de designación del Subsecretario, con mejor remuneración, pero más inestables.

Las facultades legales de SUBTEL fueron establecidas en su creación en 1977 y refrendadas nuevamente en la Ley General de Telecomunicaciones de 1982. En lo principal, dichas facultades son las siguientes: i) proponer las políticas de telecomunicaciones; ii) participar en la planificación nacional y regional de desarrollo de las telecomunicaciones; iii) velar por el cumplimiento de las políticas sectoriales, leyes, reglamentos, normas técnicas y acuerdos internacionales de telecomunicaciones; iv) elaborar, promulgar y mantener actualizadas las normas técnicas y controlar su cumplimiento; v) administrar y controlar el espectro radioeléctrico; vi) representar al país ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones y en la suscripción de acuerdos con otros Estados; vii) informar y pronunciarse acerca de las solicitudes de licencias para servicios de telecomunicaciones; viii) requerir de los operadores y de los organismos públicos toda la información necesaria para sus funciones; y ix) aplicar las sanciones administrativas contempladas en la Ley General de Telecomunicaciones.

El ejercicio de estas facultades por SUBTEL ha sido irregular, por limitaciones de la situación general del sector, de la institución y de la propia legislación. Algunas facultades son compartidas con otras instituciones; por ejemplo, el Ministerio de Economía participa en la tarificación.

Las facultades de SUBTEL incluyen aspectos de política sectorial y planificación del sector. Sin embargo, esto último es relativamente contradictorio con una estrategia de mercado, excepto en cuanto a planificación indicativa que tampoco se ha hecho. En cuanto a la política sectorial, claramente SUBTEL está involucrada en ella, pero no lo hace de una manera explícita: el único documento formal sobre política sectorial es el de 1978. La política se desarrolla de manera implícita; por ejemplo, poniendo énfasis en algunos aspectos reguladores más que en otros y promoviendo cambios en la legislación.

Sin embargo, no hay espacios formales de discusión de la política y ni siquiera de la reglamentación: SUBTEL suele circular entre las empresas y terceros algunos borradores de nuevos reglamentos en preparación, pero ello no es una práctica regular, ni está establecido en la legislación. Esto provoca que los interesados estén permanentemente orbitando alrededor de la entidad para estar enterados de los temas de interés vigentes. Este sistema mantiene un cierto poder discrecional de la autoridad reguladora, que teóricamente puede sorprender a los regulados con una nueva norma en cualquier momento.

Para examinar la aplicación de la regulación es necesario analizar la posición real que han tomado frente a ella el regulador y los regulados. Al privatizarse las empresas hacia fines de los años 80 las diversas compañías emprendieron estrategias distintas. CTC, por un lado, claramente vio una oportunidad de dominar prácticamente todo el mercado y no sólo el local; así, se embarcó en una política de desarrollo corporativo en todas direcciones, aspirando a abarcar áreas y servicios que hasta entonces no había cubierto. CTC consideró que la legislación sectorial le otorgaba claramente ese derecho en forma directa, sin atender a otras normas. En este desarrollo, CTC juzgó que la sujeción minuciosa a todas las normas legales y administrativas podía ser un obstáculo importante y decidió proceder con más libertad, sobrepasando los detalles reguladores cuando ello fuera necesario.

Para este fin, utilizó varios procedimientos en el terreno político, económico, técnico y administrativo. Por una parte, la primera administración privada de CTC (Corporación Bond de Australia) mantuvo en sus cargos a varios militares como altos ejecutivos de la

empresa (el Gobierno militar aún estaba en el poder) de modo de poder equilibrar el poder de SUBTEL (el Subsecretario era entonces un militar de grado intermedio). Por otro lado, CTC desarrolló fuertemente su capacidad técnica y de recursos humanos, estimando acertadamente que una superioridad en ese campo le reportaría beneficios frente al regulador. Posteriormente, al transferirse en 1990 el control de CTC a Telefónica de España y simultáneamente con el cambio de Gobierno en el país, los nuevos dueños buscaron contar con un marco equilibrado en sus relaciones políticas, integrando ahora altos ejecutivos afines a los partidos políticos del nuevo gobierno, pero sin descartar a aquellos que podían vincularlos a la nueva oposición.

En definitiva, CTC eligió enfrentar directamente al regulador cuando fuere necesario para reposicionar estratégicamente la empresa y actuar en forma dinámica. Claramente decidió transformarse, lo más rápido posible, de una empresa de telefonía local a una empresa integral de telecomunicaciones y dominante en el mercado; para este objeto, cualquier restricción excesiva de la regulación sería ignorada.

Las otras empresas estaban en una condición diferente. No eran dominantes, salvo ENTEL en larga distancia, campo que empezaba a ser disputado por la competencia. En esa situación, se sintieron amenazadas por la expansión de CTC y buscaron protección en el regulador. Hasta 1990, buscaron también apoyo político en los grupos dominantes de la época; por ejemplo, ENTEL mantenía un gerente general que era un militar y TÉLEX-CHILE se apoyaba en uno de los principales partidos afines al Gobierno.

Para SUBTEL, el problema principal siempre ha sido cómo regular a CTC, la empresa dominante. Frente al intento de CTC de sobrepasar la regulación e integrarse verticalmente de hecho, se buscó la intervención de la Comisión Antimonopolios cuyas resoluciones aparentemente tenían más imperio que las de tipo administrativo. En el ámbito de la Comisión se enfrentaron CTC y ENTEL; esta última aceptaba la competencia en larga distancia (por lo menos, públicamente), pero buscaba impedir la entrada de CTC a ese mercado.

Durante esta discusión, que se prolongó mucho más allá de lo que ninguno de los actores había pensado (cinco años), quedó claro que el sistema de regulación administrativo, representado por SUBTEL, estaba inmaduro para manejar internamente un problema de esta envergadura y por extensión, para enfrentarse exitosamente a la empresa dominante del sector. Por otra parte también se evidenció que el sistema judicial, incluyendo la Comisión Antimonopolios, era ineficaz para resolver el problema, dado que había muy poca experiencia sobre el tema en los tribunales de justicia y que el procedimiento podía alargarse por años.

En definitiva, ni siquiera la decisión judicial fue suficiente para zanjar el problema, y SUBTEL se dio cuenta de que debía recurrir a otro camino; así, patrocinó una modificación de la ley. Vale destacar que, simultáneamente, otros círculos habían empezado a buscar el mismo camino en el Parlamento. Finalmente, todos los actores concluyeron en la aceptación de la integración vertical con ciertas condiciones más bien nominales que reales; ello significó una victoria estratégica importante para CTC.

Otro caso de carácter semejante es la fijación de tarifas. La ley otorgó una posición especial en este proceso a las empresas reguladas para facilitar en su momento la venta de ellas. Además, el modelo teórico utilizado mantiene ciertas inconsistencias que son aprovechables por quien cuenta con mayor capacidad técnica. El primer episodio de fijación de tarifas, en 1988, fue realizado sin mucho conocimiento por ninguna de las partes, pero claramente fue ya dominado por las empresas.

En el segundo episodio, cinco años más tarde, era evidente que CTC buscaba obtener tarifas más ventajosas que las anteriores. Sin apartarse de la ley, CTC empleó todos los medios que le otorgaba contar con la información primaria, disponer de mayor capacidad de recursos humanos y monetarios y, en definitiva, tener un peso político considerable. La posibilidad real de SUBTEL y del Ministerio de Economía de oponerse a los planteamientos de CTC fue muy limitada. Aunque públicamente CTC se quejó del producto final del proceso de tarificación y amenazó con recursos judiciales y efectos financieros internacionales adversos para Chile, los resultados posteriores mostraron que la empresa salió bastante bien parada. De hecho, todo sugiere que en un momento dado

el Gobierno se vio obligado, más allá de lo que indica la ley, a negociar las tarifas con la empresa.

Los dos casos anteriores, integración vertical y tarificación, confirman que el poder regulador es limitado y que puede ser muy poco eficaz justamente allí donde realmente tiene sentido: frente a una empresa dominante. En relación con otras empresas, el resultado ha sido más positivo, pero allí se necesita mucho menos fuerza reguladora.

D. Evaluación global

En los últimos diez años la regulación de las telecomunicaciones en Chile ha enfrentado dos fases bien distintas. Hasta 1990, el problema principal fue la venta de las empresas estatales y la creación de condiciones para la gestión privada en el sector, incluyendo el problema tarifario. Después de esa fecha, el problema clave ha sido la reestructuración de la industria, con empresas en competencia que tratan de posicionarse como operadores integrales para ofrecer todos los servicios, en todas partes. Dado que existe un operador dominante, CTC, la regulación ha ido principalmente dirigida a definir qué y cómo puede operar esa empresa.

La legislación y la reglamentación básicas están establecidas desde hace cierto tiempo, pero aún muestran insuficiencias y ambigüedades. Además, se mezclan en ellas aspectos de regulación con otros de política sectorial. A su vez, las instituciones muestran ciertas falencias: por una parte, la administración pública siempre presenta problemas de rigidez y de falta de recursos; por otra, los reguladores han sido incapaces de supervisar claramente la conducta de los operadores, situación que obviamente éstos explotan.

La principal institución reguladora, SUBTEL, tiene dificultades para controlar a la empresa dominante, CTC. La empresa no ha buscado una posición de colaboración con el regulador, sino que ha aprovechado las debilidades de la regulación para obtener el máximo de beneficios corporativos. CTC ha demostrado que puede recurrir a sus fortalezas internas (información, recursos económicos y de personal) para tratar de imponer sus opiniones, pero también a formas más sutiles como contactos políticos, captura de personal técnico clave del regulador, influencia en la opinión pública y otras.

SUBTEL aún no ha podido poner en operación un sistema permanente de supervisión de los servicios y de las empresas, de manera que es imposible saber exactamente en qué medida se están cumpliendo efectivamente las normas que ha promulgado.

Por otra parte, la carencia no es sólo en el sector administrativo; también el sector judicial ha tenido dificultades para resolver los problemas que se le han presentado, aunque tiene mayor imperio en sus decisiones. En algún momento de la discusión de la integración vertical llegó incluso a presentarse la duda jurídica y política sobre cuál debería primar: si la solución judicial, ya refrendada por la Corte Suprema, o la legislativa, en caso de que no fueran coincidentes; felizmente se hicieron coincidentes y no hubo problema. Esto revela hasta qué punto la regulación del sector es aún inmadura. Esta inmadurez se revela más en las dudas y en la actuación real de las instituciones que en las leyes y reglamentaciones, las que pueden parecer relativamente completas.

Finalmente, se puede conjeturar que estos problemas se han debido a dos cambios importantes. El primero: la propiedad de las empresas. En los tiempos de empresas estatales no había realmente necesidad de regulación como función pública. En otras palabras, la regulación era un tema administrativo interno de las empresas que se resolvía por vía de instrucciones del Gobierno a los ejecutivos de las empresas, responsables ante quien los había designado.

Esta condición desapareció al pasar las empresas al sector privado y hubo que crear la función pública de regulación. Esta función de regulación no se definió en detalle antes de privatizar; en otros países, las relaciones mutuas quedaron especificadas en los respectivos contratos de concesión, inexistentes en Chile, que fueron firmados antes de privatizar. Obviamente, la ambigüedad fue interpretada por las empresas, y especialmente por CTC como empresa dominante, en beneficio propio, dando origen a varios conflictos.

El segundo cambio es el advenimiento de la competencia. La regulación que se precisaba antes era esencialmente el control del operador monopólico frente al público. Después, el problema cambió radicalmente. Ahora hay un mercado, cada vez más amplio y competitivo que establece múltiples relaciones entre diversos productores y

consumidores. La regulación debe tener un carácter totalmente distinto e ir disminuyendo en la medida en que el mercado se aproxima a una creciente madurez. El énfasis debe estar en las fronteras entre los sectores aún monopólicos y los competitivos, pero hay que mirar el cuadro global y no enfrascarse en detalles reguladores de menor importancia. Desgraciadamente, entre los reguladores hay muchos que aún no asumen esta transformación y obviamente, les resulta más fácil controlar pequeños detalles que apreciar el cuadro global.

III. REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES EN PERÚ

El desarrollo del sector telecomunicaciones en Perú ha estado enmarcado en una situación política y económica muy especial en los últimos años. El marco político histórico del Perú incluye gobiernos militares de inclinación socialista entre 1968 y 1980 y un retorno a la administración civil a partir de ese último año. Entre 1980 y 1985 el Gobierno tuvo orientación liberal, para luego adquirir un notorio tinte populista entre 1985 y 1990. Finalmente, en 1990 se inicia la administración actual, de corte pragmático, que determinó una completa renovación de la estructura de las telecomunicaciones.

La estructura tradicional de la industria de telecomunicaciones en Perú tenía ciertas similitudes con la antigua estructura chilena. En la década de 1980, las telecomunicaciones del Perú estaban fundamentalmente en poder de dos empresas: la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). CPT, fundada en 1920, fue controlada por ITT hasta 1970, año en que la participación de esa firma fue nacionalizada por el Estado. Un 76 por ciento del capital fue transferido nominalmente a los abonados, representados por el Estado. A su vez, el mismo Gobierno creó en 1969 ENTEL para hacerse cargo de los servicios públicos de telecomunicaciones del país.

A partir de los años 70, el ámbito de acción de cada empresa había quedado definido: CPT operaba exclusivamente en el área de Lima-Callao y ENTEL en las ciudades del resto del país, además de la larga distancia, telex, transmisión de datos y otros servicios. La Ley de Telecomunicaciones promulgada en 1971 consagraba esta situación.

El Estado era propietario exclusivo de ENTEL. En cambio, en CPT existían accionistas privados que limitaban la acción del gobierno, que poseía directamente sólo el 21 por ciento de las acciones de la empresa, pero controlaba su gestión por medio de la representación de los abonados titulares de las acciones.

Esta situación se mantuvo durante toda la década de 1980 con fricciones entre ambas empresas debidas principalmente a dos razones: por un lado, CPT gozaba de

exclusividad en Lima que era el área de mayor actividad del país y ENTEL operaba las localidades más pequeñas y más pobres; por otro, ENTEL operaba los servicios de larga distancia nacionales e internacionales que eran los más rentables.

Sin embargo, la crítica situación del país hacia fines de los años 80 afectó también a las telecomunicaciones. La capacidad de operación de las empresas se redujo drásticamente, debido a los problemas financieros del país y a las difíciles condiciones de seguridad para las redes ante los ataques de grupos armados. Hacia 1990 las empresas estaban prácticamente paralizadas y el nivel de servicio era deplorable.

El tiempo de espera para obtener una línea telefónica a comienzos de los años 90 era de 9,8 años; o sea, 2,5 veces mayor que en Venezuela y casi 11 veces mayor que en Chile por esa misma época. Aunque se carece de cifras confiables, la calidad de servicio estaba claramente muy deteriorada. Las empresas no tenían recursos para mantenimiento ya que había un permanente retraso de las tarifas telefónicas en un ambiente de altísima inflación. La estructura de las tarifas no obedecía a ningún criterio de costos, sino que estaba orientada por decisiones de naturaleza eminentemente política. Como en otros países, el desequilibrio de los ingresos era extremo: el servicio internacional generaba un alto porcentaje de los ingresos totales; así, alrededor de un 5 por ciento de los usuarios generaba casi un 30 por ciento del total de ingresos.

En 1991 se comienza a renovar el sistema legal y regulador del sector con la promulgación de un texto que, aunque no lo declaraba en forma expresa, realmente constituía una nueva ley de telecomunicaciones.²² Por oposición a las políticas seguidas hasta 1990 y al texto de la ley vigente hasta ese momento, la nueva ley expresaba que "se hace necesario promover la inversión privada y extranjera, eliminando las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia en la prestación de estos servicios y garantizar seguridades de inversión."

Es importante señalar que la institución que promovió estos cambios legislativos en el sector telecomunicaciones no fue el Ministerio respectivo, sino un ente nuevo creado expresamente para este efecto, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada en

Telecomunicaciones. De alguna manera, esta Comisión fue la antecesora de un nuevo organismo de regulación como se indica más abajo.

En diversas ocasiones posteriores se introdujeron ajustes a esta ley, pero conservando el espíritu original. En 1993 se promulga un texto definitivo, que se denomina Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones,²³ así como su reglamentación de detalle.²⁴ Con este marco regulador se introdujo también un nuevo sistema para el otorgamiento de concesiones y se creó un nuevo organismo regulador: OSIPTEL (Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones), aunque subsiste igualmente el antiguo Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

A partir de ese momento, el Gobierno se concentró en la intención de vender CPT y ENTEL. Para ello, redefinió primero las concesiones bajo las cuales deberían operar estas empresas. La estructura de las concesiones se analizó con extremo cuidado y se redactó un nuevo contrato de concesión para cada una, al que tuvieron acceso los interesados en adquirir las empresas para hacer sus comentarios. Finalmente, se firmaron los contratos de concesión y se promulgaron por decreto.²⁵ De acuerdo con la ley, las concesiones son por 20 años (prorrogables) e incluyen un período de cinco años denominado de concurrencia limitada, es decir, de monopolio garantizado en ciertos servicios; durante ese período que finaliza en 1999, no se otorgarán otras concesiones semejantes.

Una vez vigentes los nuevos contratos de concesión de CPT y ENTEL, el gobierno procedió a vender las empresas mediante licitación el 28 de Febrero de 1994. Las bases incluían adquirir el 20 por ciento de CPT y el 35 por ciento de ENTEL, con derecho a la gestión de las dos empresas. Las condiciones de la licitación incluían que los postulantes tuvieran experiencia como operadores y que aceptaran previamente el formato de los contratos de compraventa y de concesión, para no dejar asuntos pendientes por negociar. Además, los postulantes se comprometían a cumplir compromisos mínimos de inversión y de expansión y mejoramiento del servicio, aceptando igualmente el esquema tarifario definido por el Gobierno. Cualquier incumplimiento sería sancionado con multas y penas.

El ganador de la licitación, un consorcio encabezado por la filial internacional de Telefónica de España, ofreció US\$ 2002 millones; es decir, más del doble del monto base establecido por el Gobierno, lo que indica el éxito del proceso. Telefónica tomó el control de las empresas poco después de adjudicada la licitación, el 16 de Mayo de ese mismo año 1994. De acuerdo a las condiciones de la licitación Telefónica de España suscribió a continuación un aumento de capital en CPT que le permitió llegar a controlar el 35 por ciento de las acciones. A comienzos de 1995, CPT y ENTEL fueron refundidas en una sola empresa, denominada Telefónica del Perú (TDP). En esta fusión, la valoración proporcional de CPT y ENTEL fue de 55 y 45 por ciento, respectivamente, según las condiciones de la licitación.

De acuerdo a la legislación de privatización de Perú, el Gobierno ofreció vender acciones a los empleados quienes podían hacer uso para ello de sus fondos previsionales. Alrededor de la tercera parte de los empleados compraron acciones y pasaron a ser dueños del 1,6 por ciento de la propiedad de TDP. Inicialmente, el Gobierno retuvo una mayoría de las acciones de la empresa en su poder, las que ha procedido a vender, en 1996, casi en su totalidad, en Perú y en el extranjero, con gran éxito.

A. Estructura actual de la industria

En el mercado peruano los servicios de telefonía local fija y de telefonía de larga distancia nacional e internacional son de concurrencia limitada; es decir, monopolísticos hasta 1999. Todos los otros servicios están abiertos a la competencia, incluyendo la telefonía celular, los servicios de valor agregado y los teléfonos públicos.

En el cuadro 5 se muestra la evolución de las líneas telefónicas en servicio en el Perú en los últimos años, la correspondiente densidad telefónica (líneas en servicio/100 habitantes) y el tiempo medio de espera para obtener la instalación de una línea telefónica.

Las dos mayores empresas son TDP y Tele2000, empresa más pequeña que opera fundamentalmente servicio celular y TVcable en Lima. En ambas se nota una tendencia al operador universal, más manifiesta en el caso de la primera; TDP tiene además cobertura nacional, mientras que Tele2000 está esencialmente concentrada en Lima.

Cuadro 5
LÍNEAS TELEFÓNICAS EN SERVICIO, DENSIDAD TELEFÓNICA,
Y TIEMPO MEDIO DE ESPERA PARA OBTENER UNA LÍNEA EN PERÚ

Año	Líneas en servicio (miles)	Densidad telefónica (líneas/100 habs.)	Tiempo medio de espera (meses)
1988	500	2,43	s/i
1989	531	2,51	s/i
1990	574	2,66	s/i
1991	594	2,69	81
1992	614	2,50	73
1993	673	2,90	70
1994	772	3,40	33
1995	1.109	4,70	5

Fuente: OSIPTEL; memorias de Telefónica del Perú

De acuerdo a sus concesiones, TDP es actualmente el operador exclusivo del servicio telefónico básico en el país, local y de larga distancia. Además, ofrece servicio celular, datos, enlaces privados, televisión por cable, buscapersonas, telex y otros, transformándose así en un operador integral. El único otro operador significativo de telecomunicaciones en el país, excluyendo servicios de difusión, es Tele2000, empresa que opera servicio celular, televisión por cable, teléfonos públicos y servicios de valor agregado en Lima.

TDP es la sucesora legal de la Compañía Peruana de Teléfonos, fundada en 1920. Actualmente está en el proceso de crear filiales, según lo exige la ley: para la operación de la televisión por cable ha creado la filial Telefónica Multimedia y creará próximamente otra filial para telefonía celular. Su principal propietario, 35 por ciento de las acciones, es un consorcio liderado por Telefónica de España y que incluye además a los grupos locales Graña y Montero y Banco Wiese, ejerciendo asimismo el control de la empresa de acuerdo a las condiciones pactadas para la privatización. Las acciones de TDP se transan también en Estados Unidos bajo la forma de ADRs. A Diciembre de 1995 un 53 por ciento de las acciones, incluyendo el 35 por ciento del consorcio controlador, estaba en poder de inversionistas extranjeros y un 47 por ciento en poder de inversionistas nacionales y del Estado, quien ha vendido gran parte de ellas durante 1996.

Tele2000 es un consorcio compuesto, además de la empresa matriz, por Telecable y Skytel del Perú. Opera servicio de telefonía celular, teléfonos públicos por vía celular, buscapersonas y enlaces inalámbricos para servicios a empresas en el área de Lima-Callao. El propietario principal de la empresa es la familia Delgado-Parker, vinculada también a la propiedad de una de las principales televisoras del Perú, que controla alrededor del 72 por ciento de las acciones. El Estado cuenta también con una cantidad minoritaria de acciones a través de una de las empresas vinculadas al grupo, Radio Tele. Además, es interesante destacar que el grupo ha colocado bonos convertibles en acciones por una cantidad equivalente al 63 por ciento de su patrimonio y que ha anunciado públicamente que se encuentra buscando un socio estratégico para la capitalización de la empresa. En el cuadro 6, se muestran algunas cifras financieras de ambos grupos consolidados para los dos últimos años.

Cuadro 6
ACTIVOS TOTALES Y UTILIDADES DE TELEFÓNICA DEL PERÚ Y TELE2000
(en dólares)

AÑO	1994	1995
TELEFÓNICA DEL PERÚ		
- Activos (MMU\$)	1.541	2.022
- Utilidades (MMU\$)	36	306
TELE 2000		
- Activos (MMU\$)	127	159
- Utilidades (MMU\$)	2,6	3,4

Fuente: Memorias de las empresas

B. Relación entre la política sectorial y la regulación

A partir de 1991 la política nacional de desarrollo del Perú cambió enormemente. Obviamente, esto también afectó a la política sectorial de telecomunicaciones que, de un esquema estatista originado en la época militar, cambió bruscamente a un sistema que promovía la inversión privada y la competencia. El objetivo general de las reformas del sector fue "promover la inversión privada en un entorno competitivo en el cual el mercado recuperara la capacidad de constituirse en el mecanismo básico para la asignación de los recursos y el Estado se reservara el papel de regulador de dicho proceso".²⁶

Un punto clave en esta política fue la determinación de que el Estado ejercería fundamentalmente la función de regulación, pero separándola claramente de la operación que aún detentaba. Esto llevó a la creación de un nuevo organismo regulador más independiente de las contingencias políticas que el Ministerio que, hasta ese momento, había estado vinculado a las telecomunicaciones; sin embargo, el Ministerio no fue eliminado, sino que se establecieron algunas funciones divididas y otras compartidas. El nuevo organismo regulador, creado ya en la primera versión de la Ley de Telecomunicaciones,²⁷ se denominó Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

La nueva política sectorial promueve los mecanismos de mercado y trata de crear condiciones propicias para atraer capital privado al sector. De acuerdo a estas orientaciones, a partir de 1990 la renovación del marco legal del sector eliminó la exclusividad que el sector público tenía para invertir en las telecomunicaciones y transfirió al sector privado el protagonismo en su desarrollo y modernización. En principio, se promueve la libre competencia en todos los servicios donde ello sea posible, determinándose la interconexión obligatoria entre proveedores en los servicios públicos.

Sin embargo, este principio de libre competencia debe compatibilizarse con otro punto clave de la política sectorial: la privatización de las empresas estatales. A partir del diagnóstico realizado a comienzos de los años 90 sobre los problemas de las telecomunicaciones, se decidió que la privatización de las empresas, en el marco de un proceso de reestructuración del sector, constituía un medio conveniente para superar los principales obstáculos de esta actividad. El Gobierno decidió vender las dos grandes empresas, CPT y ENTEL, declarando los siguientes "objetivos de la privatización de las empresas de telecomunicaciones en el Perú: a) expandir el servicio telefónico; b) mejorar la calidad del servicio; c) promover la competencia en el sector; d) no afectar la seguridad nacional; e) atraer inversionistas importantes; f) aumentar el valor de las empresas; g) atraer la inversión extranjera; y h) promover el desarrollo del mercado de capitales."²⁸

Un objetivo que no figura en esta lista oficial, pero que sin duda fue también considerado por el Gobierno, era conseguir ingresos fiscales a través de las

privatizaciones. La consideración de estos objetivos llevó al Gobierno a la conclusión de que, en su política, era necesario hacer una excepción al principio de promoción de la competencia; así, se decidió que las condiciones de venta de las empresas incluirían una garantía de monopolio de la telefonía básica fija por cinco años, en el servicio local y de larga distancia. A juicio del Gobierno, esto aumentaría el interés de los inversionistas por las empresas y el monto de su oferta; ello permitiría, como contrapartida, exigirles el cumplimiento de diversas metas de expansión del servicio y mejoramiento de la calidad.

En definitiva, los objetivos de la política del Gobierno parecen cumplirse satisfactoriamente. Las empresas fueron vendidas en 1994 en uno de los mejores precios obtenidos en América Latina (US\$ 8.773 por línea, frente a US\$ 2.370 en Venezuela en 1991 y a US\$ 1.348 en Chile en 1988), aunque sea un criterio discutible comparar los precios por línea. Los objetivos de inversión privada extranjera y valorización de las empresas también se han logrado. Obviamente, el objetivo menos logrado es el de promover la competencia en el sector, por lo menos durante el período de concurrencia limitada que vence en 1999.

Para abrir camino a la competencia y mejorar la eficiencia económica la política considera un rebalanceo tarifario, con ajuste trimestral, durante el período de concurrencia limitada. Este rebalanceo debe lograr la eliminación de los subsidios cruzados en el sector. Así, entre 1993 y 1998 las rentas mensuales residencial y comercial deben aumentar 6,39 veces y 2,51 veces respectivamente, hasta igualarse al fin de ese período. La tarifa de llamada local se mantendrá aproximadamente igual en el período, mientras que las llamadas de larga distancia nacional e internacional se reducirán en 18 por ciento y 48 por ciento respectivamente. En el Cuadro 7 se muestra la evolución programada de las tarifas telefónicas reales, entre 1993 y 1998, de acuerdo al objetivo de rebalanceo tarifario.

Como contrapartida de la exclusividad otorgada para la explotación del servicio, la política incluye una expansión programada del servicio telefónico durante el período de concurrencia limitada que la concesionaria debe cumplir. Dentro de esta expansión, la empresa debe instalar servicio telefónico (por lo menos, teléfonos públicos) en todo centro

Cuadro 7
REBALANCEO TARIFARIO DEL SERVICIO TELEFÓNICO
(en Soles de Febrero de 1994; US\$ 1 = S/. 2, aprox.)

Servicio	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Renta mensual residencial	5,00	10,97	14,06	18,64	25,29	31,93
Renta mensual comercial	12,70	21,80	25,99	29,43	30,52	31,93
Llamada local 3 minutos	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,12
Llamada LD nac. 1 minuto	0,45	0,58	0,52	0,46	0,42	0,37
Llamada LD int. 1 minuto	3,93	3,53	3,21	2,83	2,40	2,04
Instalación residencial	987,00	924,00	798,00	672,00	546,00	420,00
Instalación comercial	1923,00	1848,00	1428,00	1092,00	756,00	420,00

Fuente: OSIPTEL, a partir de contratos de concesión de Telefónica

poblado con más de 500 habitantes.²⁹ También debe mejorar la calidad del servicio prestado de acuerdo a metas previstas.

En el Cuadro 8 se muestran las metas de instalación de líneas adicionales que debe cumplir TDP, de acuerdo a su concesión. Para comparación debe considerarse que en 1993, antes de la privatización, el total de líneas telefónicas en servicio en Perú era 673.021, de las cuales 8.032 correspondían a teléfonos públicos.

Cuadro 8
OBLIGACIONES DE EXPANSIÓN DE LÍNEAS TELEFÓNICAS
(en miles de líneas)

Instalación	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Nuevas líneas	104,0	140,0	216,0	259,3	259,3	978,6
Sustituciones	20,0	30,0	50,0	50,0	50,0	200,0
Teléfonos públicos	2,1	3,5	4,4	4,5	4,5	19,0
Total	126,1	173,5	270,4	313,8	313,8	1197,6

Fuente: OSIPTEL, a partir de contratos de concesión de Telefónica

Hasta el momento TDP ha cumplido con creces estas metas y también las de mejoramiento de la calidad de servicio; para estos objetivos, la empresa considera que requerirá una inversión de US\$ 2.200 millones entre 1994 y 1998.

C. La regulación de telecomunicaciones

La regulación de telecomunicaciones en el país incluye tres elementos: uno, la legislación y reglamentación de regulación; dos, las instituciones reguladoras; y tres, las prácticas y modalidades reales de aplicación de las normas reguladoras.

1. La legislación y reglamentación

La legislación especial de telecomunicaciones en Perú consiste básicamente en la Ley de Telecomunicaciones ya mencionada y en la llamada Ley de Desmonopolización Progresiva de las Telecomunicaciones.³⁰ Esta última permite la mantención de monopolios por un período limitado y encarga a OSIPTEL la supervisión de los servicios públicos ofrecidos por las empresas. Además, existe legislación general promulgada en 1991 que tiene notable importancia para las empresas privadas de este sector, así como las de otros, porque establecen el marco en que ellas deben operar.³¹

Además de estas leyes hay reglamentos importantes: el Reglamento de la propia Ley de Telecomunicaciones,³² el Reglamento de OSIPTEL³³ y diversos reglamentos técnicos anteriores a la nueva ley de telecomunicaciones, pero que se consideran vigentes en cuanto no sean contradictorios con ésta. Adicionalmente OSIPTEL ha reglamentado, a través de resoluciones de su Consejo Directivo, algunos aspectos del procedimiento para la solución de controversias y reclamos en el sector y el procedimiento de control de la calidad de servicio de la telefonía.

En la regulación peruana son también importantes los contratos de concesión. Ellos son particularmente detallados e incluyen especificaciones sobre la cantidad y calidad de los servicios que debe prestar el operador: cantidad de líneas instaladas, localidades que deben ser servidas, teléfonos públicos, espera máxima para tener tono de marcar, entre otros. En este sistema, en vez de obligar al operador a cumplir ciertas reglas genéricas contenidas en los reglamentos, el contrato de concesión especifica las obligaciones del operador y lo hace responsable del servicio en forma mucho más directa.

En particular, son de gran relevancia los dos contratos de concesión del servicio telefónico fijo celebrados entre el Estado y CPT, por una parte, y entre el Estado y ENTEL, por la otra. Estos fueron aprobados por Decreto Supremo en Mayo de 1994; es decir, poco antes de la venta de las empresas. Actualmente, los derechos y obligaciones de ambos contratos son ejercidos por TDP. Estos contratos fijan minuciosamente las condiciones de las concesiones, los derechos y obligaciones de las concesionarias y del

Gobierno, las tasas que deben cancelar las empresas como operadoras, los regímenes tarifarios, las condiciones de competencia, las obligaciones y condiciones de interconexión, las condiciones de uso del espectro y de los equipos y las sanciones por infracción; incluyen además aspectos tales como condiciones de modificación y terminación de los contratos y arbitrajes.

El sistema legal de las telecomunicaciones en Perú contiene un conjunto de mecanismos semejantes a los de otros países, pero con algunas variantes interesantes:

a) Un sistema de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias. Se requiere concesión para prestar servicios portadores, finales o de difusión; se requiere autorización para establecer cualquier otro tipo de servicios. Por otro lado, se requiere permiso para instalar equipos de radiocomunicaciones y licencia para operarlos. Claramente, las relaciones entre estos distintos tipos de aprobaciones puede ser muy complicado.

Un aspecto complejo en el sistema peruano es la clasificación que se hace de los servicios, según diversos criterios. Por un lado, se distingue entre servicios públicos, privados y privados de interés público (difusión). Por otra parte, la legislación enfatiza una clasificación de tipo técnico que divide entre servicios portadores y teleservicios o servicios finales más numerosas subclasificaciones. Esto es complicado, porque los criterios técnicos evolucionan rápidamente y pueden dejar obsoleto el esquema de clasificación. Dependiendo del tipo de servicio en cuestión, la aprobación es otorgada por el Ministerio o bien por OSIPTEL. En cualquier caso, como se ha indicado más arriba, las concesiones de servicio público telefónico de TDP son notablemente detalladas.

b) Un sistema de normas técnicas que abarcan reglamentaciones específicas para cada servicio, normas de interconexión y reglamentación de homologación de equipos. Esta es un área en permanente desarrollo dado el avance técnico constante. Para la regulación es complicado que antes de establecer cualquier servicio deba promulgarse el reglamento respectivo, ya que esto puede demorar un nuevo servicio de alta demanda o fomentar reglamentos prematuros. Además, como los servicios cambian rápidamente en el tiempo, ello obligaría a estar adaptando permanentemente los reglamentos respectivos.

En la práctica, frecuentemente los nuevos servicios se inician de hecho sin esperar reglamentaciones acabadas y los reglamentos de los servicios existentes a menudo están obsoletos y no se pueden aplicar cabalmente.

c) Un sistema de regulación económica para la promoción de la competencia, incluyendo un sistema de regulación tarifaria para los servicios telefónicos, celular y otros. La legislación otorga diversas facultades generales a OSIPTEL para la promoción de la competencia y el control de la competencia desleal, aunque han surgido dificultades para la caracterización de las faltas y la aplicación de penas. Por otro lado, la determinación de las tarifas está relativamente clara en el caso de CPT, según lo establecido en sus contratos de concesión, pero no siempre es así en otros servicios.

d) Un conjunto de instrumentos para la defensa de los usuarios y la solución de controversias, tanto entre usuarios y empresas como entre las mismas empresas operadoras. Este es uno de los aspectos más novedosos de la regulación peruana que trata de reducir el número de conflictos que llegan al nivel judicial. Para atención de los usuarios, se ha establecido un sistema de información de sus derechos y recepción de sus reclamos, además de encuestas de diagnóstico sobre calidad y uso de los servicios. Por su lado, en caso de conflictos entre empresas de servicios públicos, éstas están obligadas a iniciar primero un procedimiento de solución de controversias por la vía administrativa con OSIPTEL, antes de recurrir a la vía judicial.

e) Un sistema de subsidios para la telefonía rural y social con base en un fondo especial administrado por OSIPTEL, denominado Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (FITEL). Este fondo es financiado por un aporte especial de las empresas establecido por ley y que equivale al 1 por ciento de sus ingresos brutos. El mecanismo de aplicación de estos recursos está actualmente en desarrollo, pero se intenta asignar los subsidios a través de un sistema de licitaciones, promoviendo así también la competencia y la eficiencia.

f) Un sistema de supervisión, correctivo y de sanciones. A través de este sistema, las instituciones de regulación examinan constantemente el cumplimiento de las condiciones

de operación establecidas en las concesiones y en los reglamentos. Pueden disponer la aplicación de medidas cautelares y/o correctivas para asegurar el cumplimiento adecuado de esas condiciones y eventualmente, pueden imponer sanciones a las empresas que falten a sus obligaciones.

2. Las instituciones reguladoras y la aplicación práctica de la regulación

Perú se incluye entre los países, no tan escasos, donde existe más de una institución para regular las telecomunicaciones. Aunque formalmente se les presenta como entidades que regulan distintos aspectos del sector, la verdad es que la existencia de dos entes proviene aquí probablemente, como en otros países, de circunstancias históricas y políticas. Es frecuente que el nuevo gobierno, con ideas innovadoras, se encuentre con un ministerio técnico más conservador, que tiene cierta resistencia a incorporar nuevos esquemas económicos. Frente a esto, el gobierno decide que para poder llevar a cabo su plan necesita otro organismo, pero como le resulta difícil disolver el ministerio, se queda con los dos.

En el caso de Perú, el Ministerio parece tener un perfil de organismo de política sectorial e incluso de regulador técnico de muchos aspectos y OSIPTEL más bien de regulador económico. Pero las fronteras son ambiguas.

Hasta hace poco, las funciones encargadas por la Ley de Telecomunicaciones al Ministerio eran muy abundantes, incluyendo: a) fijar la política y controlar sus resultados; b) elaborar los reglamentos y planes de los distintos servicios; c) otorgar y revocar licencias; d) fijar la política internacional de telecomunicaciones y representar al Estado en las organizaciones internacionales del sector; e) elaborar y supervisar el cumplimiento del plan nacional de telecomunicaciones; f) administrar y controlar el espectro radioeléctrico; g) definir las especificaciones para la homologación de equipos; h) llevar el registro nacional de servicios de telecomunicaciones; i) ejercer las facultades inspectoras y sancionadoras previstas en la ley; y j) delegar sus atribuciones y facultades en OSIPTEL.

Por su parte, las funciones de OSIPTEL se han especificado no sólo en la Ley de Telecomunicaciones, sino también en la Ley de Desmonopolización Progresiva e incluyen

las siguientes: a) mantener y promover la competencia; b) proveer información y asistencia al Ministerio; c) resolver controversias entre operadores, por la vía administrativa; d) fijar las tarifas de los servicios públicos; e) asesorar al Ministerio sobre el otorgamiento de licencias; f) asegurar la correcta normalización y aprobación de equipos de telecomunicaciones; g) adoptar las medidas correctivas sobre materias de su competencia; h) administrar el Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (al que deben contribuir todos los operadores para financiar los servicios sociales de telecomunicaciones); i) ejercer las funciones que le delegue el Ministerio; j) supervisar la calidad del servicio y la ejecución de los contratos de concesión, imponiendo las sanciones que correspondan; k) dar resoluciones reguladoras dentro de los marcos establecidos por las normas del sector y los contratos de concesión; l) actuar como organizador de los arbitrajes que se planteen para las controversias entre operadores; m) ejercer las funciones relacionadas con la interconexión de servicios, en sus aspectos técnicos y económicos; y n) resolver controversias entre operadores en materias de competencia, interconexión de servicios y accesos (aspectos técnicos y económicos), tarifas entre empresas y aspectos técnicos entre empresas.

Cuando se comparan las funciones del Ministerio con las correspondientes a OSIPTEL se pueden establecer las siguientes conclusiones: i) se otorga a OSIPTEL la posibilidad de ejercer una cierta influencia sobre el Ministerio (facultades (b), (e) y (f) de OSIPTEL); ii) se le otorgan facultades en áreas en que el Ministerio no interviene (competencia, tarifas, interconexiones, y otras); y iii) se otorgan a OSIPTEL facultades notablemente amplias o vagas tal vez, pero que podrían ser muy poderosas: por ejemplo, las facultades (g), (k), (m) y (n).

Claramente OSIPTEL parece tener ciertas atribuciones más fuertes que las del Ministerio. Además, cuenta con tres ventajas muy importantes: i) el régimen laboral y de remuneraciones es el correspondiente al régimen privado, lo cual le permite más flexibilidad y atraer mejor personal; ii) es un organismo con autonomía administrativa, económica y financiera, que depende del Presidente de la República a través del Consejo de Ministros; esto último, sin embargo, puede introducir el peligro de la politización; y

iii) cuenta con financiamiento directo e independiente que deben proveer las empresas, del orden de 0,5 por ciento de los ingresos brutos de éstas (en 1995, más de US\$ 5 millones).

Con estas características, no debe extrañar que las relaciones entre ambas instituciones hayan sido dificultosas. Como lo reconocen fuentes vinculadas a OSIPTEL: "La distribución de funciones relacionadas con servicios públicos de telecomunicaciones en dos instituciones podría ser posible si las fronteras de sus respectivas funciones estuvieran claramente definidas y las funciones de una y otra fueran independientes. En el caso peruano, la legislación asignó al Ministerio y a OSIPTEL funciones que estaban estrechamente vinculadas, demandando un nivel de coordinación muy fino entre ambas instituciones y una consistencia de criterios, a menudo muy difícil de lograr, con el propósito de diseñar y aplicar una política coherente de promoción y desarrollo del sector. Así por ejemplo, de acuerdo a la legislación es función del Ministerio otorgar concesiones para servicios públicos de telecomunicaciones, aunque OSIPTEL tiene la competencia de regulación del mercado.

En este sentido, el hecho de que el otorgamiento de concesiones, un instrumento de entrada al mercado, corresponda al Ministerio, representa una amenaza a la consistencia de las políticas reguladoras, porque permanece fuera del alcance de la entidad encargada de regular el mercado. Otro caso es el relacionado con problemas de correcta utilización de las concesiones otorgadas que pudieran traducirse en actos de competencia desleal, afectando el funcionamiento normal del mercado. En tal caso, sería función del Ministerio detectarlo y emitir opinión sobre el alcance de la concesión, mientras que la función de OSIPTEL sería evaluar si el mal uso de la concesión se deriva de un acto de competencia desleal.

Esta dualidad de instituciones que comparten roles en el control y la regulación generó ciertos problemas al principio, que se fueron resolviendo gradualmente y que finalmente llevaron al Gobierno a optar por la delegación de autoridad para el otorgamiento y cancelación de concesiones y para la administración y el monitoreo del espectro radioeléctrico. Es necesario sin embargo, destacar que la delegación de autoridad se limita sólo a los servicios públicos de telecomunicaciones.³⁴

Esta delegación de funciones del Ministerio en OSIPTEL ha sido formalizada hace poco³⁵ y ha entrado en vigencia el 9 de Mayo recién pasado. Aparentemente la delegación también incluiría la supervisión de los servicios de valor añadido. Sin embargo, las concesiones, aunque procesadas por OSIPTEL, seguirían siendo otorgadas formalmente mediante resolución ministerial para mantener su jerarquía jurídica.

Estos cambios probablemente mejorarán la consistencia de la regulación ya que antes era posible percibir, por ejemplo, distintas evaluaciones y actitudes frente a TDP, el operador dominante. Sin embargo, aún pueden subsistir dificultades puesto que, por ejemplo, es muy difícil administrar el espectro radioeléctrico dividido en dos partes: una para los servicios públicos y otra para los restantes.

Otro caso parecido de ambigüedad de roles se ha presentado entre OSIPTEL y el Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que tiene la función de promover la competencia y defender a los usuarios contra abusos de las empresas en todos los sectores de la economía. En la práctica, ha habido esfuerzos por llegar a un acuerdo que radique en OSIPTEL tales funciones para el caso de las telecomunicaciones, como lo establece su mandato.

Obviamente, el ejercicio de la autoridad reguladora frente a los regulados ha presentado diversos problemas. Claramente, la regulación más estricta se aplica sobre TDP dado su carácter de empresa absolutamente dominante en el sector. A pesar de que en ocasiones se ha llegado a situaciones algo tensas, un elemento importante para hacer más fluidas las relaciones es el esfuerzo por la transparencia de las decisiones reguladoras. Existen espacios para que los interesados propongan iniciativas de normas y hagan observaciones a las que están bajo análisis; las normas se pre-publican para comentarios antes de su promulgación oficial.

D. Evaluación global

La regulación peruana parece haber cumplido muy satisfactoriamente la fase de privatización de las empresas con un procedimiento de venta transparente, con buenos resultados económicos para el Gobierno y con un pliego de condiciones para el operador

que es atractivo para el país e incorporado en el contrato de concesión. Como resultado, el nivel de los servicios básicos está aumentando en cantidad y calidad, aunque también han subido notablemente las tarifas. Con todo, hay aún asuntos pendientes para la regulación, especialmente en relación a las interconexiones.

- Así, se requiere precisar las condiciones y el alcance de las interconexiones. Se ha debatido si la interconexión es entre redes solamente o entre redes y servicios. Esto tiene que ver con la acepción que se tome de la definición de servicios y/o sistemas portadores. Además, la supervisión de la calidad de las interconexiones parece ser bastante complicada para asegurar de que se cumple en todo momento el acceso igualitario y que no se discrimina. No se han determinado las normas aplicables a una interconexión, ni tampoco la manera de medir las variables respectivas.
- Por otro lado, para cumplir el principio de acceso igualitario en las interconexiones, cada interesado debe poder examinar los contratos de interconexión de otros operadores a fin de tener la opción de que se le apliquen las mismas condiciones. Esto exigiría que dichos contratos fueran públicos, pero ciertas partes de ellos pueden ser considerados como de alto valor estratégico o comercial por los contratantes que no aceptarían divulgarlos. Falta aún una definición sobre este punto. Además, el establecimiento de condiciones eficientes de interconexión exige la desagregación o *unbundling* de los servicios o prestaciones que se proveen a través de ella, con tarifas separadas para cada una, lo que no se ha logrado todavía.
- El sistema de multas establecido en la legislación nacional es ineficaz como disuasivo o pena en el caso de faltas graves ya que el máximo que se puede aplicar es inferior a US\$ 50.000. En esas condiciones, hay incentivos para desafiar a la autoridad en casos en que haya grandes beneficios en juego, como en las situaciones de competencia desleal.
- Por último, no está claro cómo deberá ir adaptándose el sistema regulador ante los nuevos desarrollos tecnológicos. La actual legislación peruana contiene numerosas referencias a aspectos tecnológicos específicos. Ellos pueden tornarse obsoletos dentro

de cierto tiempo y por lo tanto, hay que examinar si será necesario modificar la ley profundamente para mantenerla actualizada o si bien, existen en ella las holguras suficientes que permitan su modernización sin demasiadas dificultades. En particular, hay que considerar que el desarrollo técnico aparentemente facilitará cada vez más la competencia en las diferentes áreas del sector y que por ende, es posible que la regulación deba ir disminuyendo para dar paso al mercado.

En términos prácticos, tal vez la principal duda estratégica actual es cómo diseñar la regulación para la segunda fase, es decir, para la introducción de competencia después de 1999, cuando se complete el período de competencia limitada. A pesar de que en los inicios la competencia figuró como objetivo principal de la regulación, en la realidad no siempre se ha mantenido este énfasis. Además, cinco años de monopolio exclusivo es una notable ventaja y puede ser difícil promover la competencia con una empresa que ya está instalada en todos los enclaves influyentes del sector. Para atraer competencia, no está claro si habría que otorgarle a potenciales operadores ciertas ventajas, eventualmente transitorias, sobre el operador dominante o tal vez, como se ha analizado en algunos círculos, ofrecer integralmente las concesiones de un grupo grande de servicios, con amplia cobertura geográfica para no atomizar a los competidores frente a TDP.

A pesar de todas las limitaciones anteriores, el sistema peruano de regulación y en particular la institución reguladora más relevante, OSIPTEL, presenta una de las mejores experiencias a nivel latinoamericano. Un factor importante para este éxito ha sido la prolijidad con que fueron preparados en su momento los documentos de concesión y venta de las empresas. Además, es notable la rapidez con que OSIPTEL ha logrado ir asentándose institucionalmente, adquiriendo conocimientos con gran velocidad. A pesar de la necesidad de ajustar los equilibrios con el Ministerio de Comunicaciones, la entidad ha logrado escapar a grandes impactos políticos.

Evaluando globalmente la evolución de la regulación en Perú, probablemente la positiva experiencia de estos años se debe, en parte, a una conjunción de intereses entre el Gobierno y la principal empresa. Por un lado, para el Gobierno ha sido esencial demostrar nacional e internacionalmente que la privatización de TDP es exitosa:

telecomunicaciones fue uno de los primeros sectores que acometió en su política privatizadora y aún tiene otras empresas para vender en diversas áreas. Para lograr llevar esto a buen término, e indudablemente también por razones de política interna, es importante que la privatización y la regulación de telecomunicaciones funcionen bien. Por eso, parece natural que el gobierno ponga sus mejores esfuerzos en evitar conflictos peligrosos y en lograr un desarrollo armónico del sector.

Por otro lado, también para TDP y para Telefónica de España es importante que la regulación peruana no sea conflictiva. Habiendo pagado en Perú una de las mayores sumas conocidas en comparación con privatizaciones equivalentes, los inversionistas deben asegurar que la empresa puede operar sin problemas políticos ni enfrentamientos con el Gobierno. De no ser así, los promotores en España de esta compra podrían ser severamente evaluados y la política de inversiones extranjeras de Telefónica de España se vería muy afectada. Es visible que TDP ha sido menos beligerante frente al regulador que sus homólogas chilena y venezolana; ello ha permitido una relación más fluida y fácil. Obviamente, una prueba importante será ver cómo evoluciona la regulación después de 1999.

IV. REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA

La historia de las telecomunicaciones en Venezuela gira alrededor de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), operadora de la gran mayoría de los servicios por más de medio siglo. Creada en 1930 como una empresa privada, CANTV operó como tal hasta 1953 cuando fue adquirida por el Estado. Como empresa estatal, la entidad desarrolló la telefonía y la mayoría de los otros servicios a un ritmo bastante satisfactorio hasta fines de los años 70.

Para su operación CANTV dependía del Ministerio de Transporte y Comunicaciones aunque, como en casos similares, las capacidades y poderes efectivos de la regulada solían exceder a los del regulador. En la práctica, la empresa se manejaba mediante un sistema de autoregulación, con poca participación de entidades externas.

En 1965, se celebra el contrato de concesión entre el Estado y CANTV que rigió la operación de la empresa por veinticinco años. A partir de ese momento se hizo un notable esfuerzo por expandir los servicios e introducir una serie de adelantos técnicos, mediante la adopción de sucesivos planes quinquenales de desarrollo. Sin embargo, hacia 1980 la empresa ingresa en una etapa de conflictos internos y también, disminuye el nivel de apoyo del Gobierno.

Hacia fines de esa década la gestión interna y la toma de decisiones en la empresa se habían hecho muy difíciles. Los procedimientos burocráticos en CANTV habían llegado a obstruir fuertemente su operación o por lo menos su crecimiento. A ello se sumaba una influencia política excesiva en las decisiones de la empresa y también un considerable peso del ámbito sindical. Los recursos de inversión habían caído drásticamente y la calidad de servicio había desmejorado en forma significativa, con la consiguiente crítica de la opinión pública.

Así las cosas, en 1991 el Gobierno analizó la situación y llegó a un diagnóstico francamente malo: insuficiencia en la oferta de servicios básicos de telecomunicaciones; crítica situación de calidad del servicio telefónico; escasa variedad de servicios; mínima

actividad de la empresa privada; monopolio casi completo del sector por parte de CANTV, exceptuando los servicios de difusión; y poca capacidad reguladora por parte del Estado.³⁶ Frente a estas condiciones se decidió efectuar una transformación radical del sector, incluyendo la privatización de CANTV, la separación clara de las funciones operativa y reguladora y la promoción de la competencia y la inversión privada nacional y extranjera.

Sin embargo, al igual que en otras naciones de la región, la transformación del sector telecomunicaciones en Venezuela no se ha dado aislada, sino en el marco de una política de renovación económica global del país que pretende alcanzar mejores niveles de eficiencia y una mayor apertura a la economía externa. Esta política no ha estado exenta de dificultades como lo atestiguan los conflictos políticos y sociales que han asolado a Venezuela durante los últimos años.

Para llevar adelante la transformación del sector, el Gobierno constituyó el Grupo de Reestructuración de las Telecomunicaciones (GRT), una entidad *ad-hoc* vinculada a CORDIPLAN y adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, pero que actuaba con bastante autonomía con respecto a éste. El GRT identificó cuatro proyectos claves: definir un plan de telecomunicaciones; elaborar el marco legal, regulador e institucional; privatizar CANTV; y abrir nuevos servicios con participación de la inversión privada. Para trabajar en estos proyectos, se hizo abundante uso de consultores nacionales y extranjeros seleccionados por licitación.

Un elemento clave de la reestructuración fue la privatización de CANTV que, como se indicó, estaba inserta en un marco global de privatizaciones cuyos objetivos generales eran los siguientes:³⁷ fortalecer el papel del Estado en sus funciones indelegables; mejorar la calidad y aumentar la oferta de los servicios públicos; crear empleos mediante la expansión del sector productivo; atraer inversiones extranjeras y democratizar el capital; eliminar la carga financiera de las empresas públicas del Estado; optimizar las ganancias por la venta de las empresas; y redistribuir las ganancias del proceso para alcanzar metas sociales.

En el caso de CANTV, el trabajo previo a la privatización consistió en: definir una nueva concesión, incluyendo aspectos tarifarios; preparar la empresa para la venta técnica, financiera y laboralmente; elaborar las bases de licitación y el contrato de compraventa; y finalmente conducir el proceso mismo de licitación y venta. Para asegurar la estabilidad política del proceso, las condiciones de privatización, incluyendo el nuevo contrato de concesión, fueron previamente sometidas al Congreso, quien introdujo algunos cambios. A fines de 1991 se adjudicó el 40 por ciento del paquete accionario y el control de la gestión de CANTV a un grupo encabezado por GTE de los Estados Unidos de Norteamérica por un monto de US\$ 1 885 millones. También ese año se asignó la segunda banda celular, a nivel nacional, a la empresa norteamericana Bell South.

En paralelo con la privatización, el GRT estaba desarrollando un nuevo esquema de regulación sectorial, incluyendo la constitución de una nueva entidad de regulación para telecomunicaciones. Hasta ese momento, la regulación estaba basada en la Ley de Telecomunicaciones promulgada el 29 de Julio de 1940. Esta ley declaraba que “el establecimiento y explotación de todo sistema de comunicación (...) inventados o por inventarse (...) corresponden exclusivamente al Estado (...) y su administración y vigilancia, al Ejecutivo”. Esto parecía bastante difícil de compatibilizar con las nuevas ideas. Sin embargo, felizmente la ley también mencionaba que “el Ejecutivo podrá otorgar permisos y concesiones a particulares para el establecimiento y la explotación de los servicios...”, lo que permitía una salida. Entre otros temas relacionados, la ley también indicaba que “el Ejecutivo fijará las tasas de los servicios” y que “en las concesiones para el establecimiento de líneas telefónicas (...) se fijará el máximo y el mínimo de las tarifas para la instalación y el uso de aparatos”.

Considerando las dificultades técnicas y políticas para reemplazar esta ley, puesto que algunos proyectos en tal sentido ya habían fracasado en el Congreso, el GRT decidió llevar a cabo la reestructuración sin modificar la ley, a pesar de sus limitaciones. Para esto decidió usar dos mecanismos claves: uno, emitir nuevos contratos de concesión, incluso para CANTV, aprovechando que la concesión anterior se había extinguido hacía poco; y

otro, crear por vía de un decreto presidencial la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), como un organismo de regulación distinto del Ministerio

Como resultado global de este proceso el servicio telefónico básico se ha expandido notablemente, al igual que el servicio celular. La inversión total en el período excede de US\$ 3.500 millones y hay numerosas empresas nuevas en el sector. Sin embargo, la crisis general que ha sufrido Venezuela en los últimos años ha afectado severamente el desarrollo de las telecomunicaciones y su sistema e instituciones reguladoras han tenido dificultades importantes, según se analiza más adelante.

A. Estructura actual de la industria

En la actualidad los servicios de telecomunicaciones están abiertos a la competencia en Venezuela, excepto los servicios básicos definidos como los servicios telefónicos fijos conmutados locales, nacionales e internacionales. Estos servicios básicos están concedidos en exclusividad o concurrencia limitada a CANTV por nueve años desde la emisión de la concesión vigente, o sea hasta el año 2000. CANTV tiene también concesión no exclusiva para otros servicios como teléfonos públicos, telex, datos, redes privadas, servicios de valor agregado y telefonía celular; algunos de estos servicios están sujetos a regulación tarifaria como es el caso de los teléfonos públicos, redes privadas y telex.

En el cuadro 9 se muestra la evolución del número de líneas telefónicas en servicio en Venezuela las que, de acuerdo al régimen de concurrencia limitada, pertenecen a CANTV en su totalidad. Las cifras del cuadro no incluyen las líneas de telefonía móvil ni los teléfonos públicos, ya que ambos servicios son competitivos.

CANTV es, con mucho, la principal empresa venezolana de telecomunicaciones. Existen varias decenas de otras concesionarias de diversos servicios, pero su tamaño y relevancia son notablemente menores. Entre ellas probablemente la principal es Bell South, propietaria de la segunda operadora celular. Además, hasta marzo de 1996 había

Cuadro 9
EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS TELEFÓNICAS EN SERVICIO EN VENEZUELA
(en miles de líneas)

Año	Líneas en servicio (miles)
1988	1.458
1989	1.465
1990	1.488
1991	1.599
1992	1.804
1993	2.083
1994	2.279
1995	2.405

Fuente: Memoria CANTV 1995

veintidós operadores de redes privadas, que no pueden ofrecer servicios a terceros; treinta y tres empresas de servicios de valor agregado; y otras.

El propietario principal de CANTV que, como se dijo, tiene 40 por ciento de las acciones y además el derecho de gestión, es el consorcio Venworld Telecom constituido por GTE Corporation (51% del consorcio), Telefónica de España (16 %), Electricidad de Caracas (16%), Consorcio Inversionistas Mercantil-CIMA (12%) y ATT International (5%). El restante 60 por ciento de CANTV está dividido entre el Estado venezolano (49%), el Fideicomiso de los empleados de CANTV (10%) y el Fideicomiso para el Plan de Beneficios (1%). Actualmente, el Estado venezolano está realizando gestiones para vender la participación que conserva en la empresa.

Hacia fines de 1995 la empresa estaba organizada como una matriz, CANTV propiamente tal, más tres empresas filiales: Telecomunicaciones Movilnet, correspondiente a la operadora celular; Compañía Anónima Venezolana de Guías CAVEGUIAS, encargada de los directorios telefónicos; y CANTV Servicios, de reciente creación, encargada de ofrecer servicios de valor agregado. En el cuadro 10 se muestran algunas cifras financieras de CANTV para los años 1994 y 1995.

Por último, es interesante indicar algunas cifras relativas a las tarifas de los principales servicios. La concesión establece un régimen de tipo tope de tarifas (*price-cap*) orientado a un rebalanceo progresivo de las tarifas y a mejorar la eficiencia de la empresa.

Cuadro 10
ESTADOS FINANCIEROS RESUMIDOS DE CANTV
(en millones de US\$ de Diciembre de 1995)

	1994	1995
Activos totales	3.654	3.542
Patrimonio	1.961	2.014
Ingresos	1.069	1.201
Gastos e impuestos	1.109	1.153
Utilidades	(40,5)	48,5

Fuente: Memoria CANTV 1995

Estas tarifas se pueden incrementar trimestralmente según el Índice de Precios Mayoristas, previa aprobación gubernamental. En 1994 y 1995 ha habido ciertos problemas para obtener esta aprobación. A septiembre de 1996 las tarifas principales son las que se muestran en el cuadro 11.

Cuadro 11
TARIFAS TELEFÓNICAS EN VENEZUELA
(en dólares)

Servicio	Valor (US\$)
Renta básica mensual residencial	2,71
Renta básica mensual no residencial	16,44
Impulso local residencial	0,02
Impulso local no residencial	0,02
Minuto a EE.UU.	1,76
Minuto a Europa	3,70

Fuente: VenEconomía, Vol 14, septiembre 1996

B. Relación entre la política sectorial y la regulación

Como se puede apreciar de la relación histórica precedente, la política sectorial ha tenido giros importantes. Las bases de la política actual fueron establecidas en 1991, teniendo como objetivo principal "garantizar el desarrollo armónico del sector para los próximos veinte años, de manera que el país pueda contar con los servicios que requerirá para su desarrollo cultural, social y económico".³⁸ La política se preocupa fundamentalmente de los servicios básicos y de valor agregado, propiciando la apertura, la competencia y la calidad de los servicios.

Las directrices principales de la política de telecomunicaciones se han estructurado en cuatro áreas: operación y desarrollo del sector, administración del sector, apertura y regulación sectorial y desarrollo del proceso de reestructuración. Se han expuesto estas directrices en la siguiente forma. "En la operación y desarrollo del sector las directrices principales son: buscar permanentemente la maximización del potencial de desarrollo del sector, en lo referente a la ampliación y cobertura de servicios, sus niveles de calidad y la introducción y adaptación de las mejores tecnologías disponibles; garantizar la cobertura de los servicios de apoyo fundamental al desarrollo social y cultural de la población; minimizar el papel del Estado en la prestación de los servicios de telecomunicaciones; propiciar la profesionalización y tecnificación de los recursos humanos del sector; y garantizar el desarrollo integrado y armónico de la red de telecomunicaciones, en especial la correspondiente a los servicios básicos.

En la administración del sector los lineamientos son: hacer énfasis en la eficiencia económica y de gestión del sector en general y de cada uno de los servicios en particular, evitando beneficios no razonables y garantizando la reinversión adecuada; maximizar el valor de los activos del sector, en especial aquellos que el Estado a través de la CANTV ha instalado en el país; propiciar la participación accionaria de grupos interesados en el desarrollo de las telecomunicaciones y que dispongan de capacidad de gestión e inversión, tales como empresarios nacionales e internacionales vinculados a la prestación de servicios, así como de los trabajadores, usuarios y grupos regionales; y garantizar la soberanía e integridad de la red de telecomunicaciones, sobre todo en casos de desastre o emergencia.

En la apertura y regulación del sector se busca: propiciar la apertura del sector a las mejores tecnologías y prácticas de gestión nacionales e internacionales; promover el máximo nivel de competencia, en cada uno de los servicios, ya sea en forma total, parcial o por comparación, buscando que ésta sea practicada de manera leal mediante la adopción de reglas claras y estables; minimizar la regulación de la prestación de los servicios, garantizando el cumplimiento de los lineamientos de política; y cuando sea necesaria la regulación, garantizar su independencia de la operación, su transparencia en la toma de

decisiones, su igualdad en las oportunidades, su confianza y credibilidad frente a los participantes y la consideración imparcial de los diversos intereses.

Y en el desarrollo del proceso de reestructuración se apunta a: facilitar el proceso, avanzando con rapidez y firmeza, tomando en cuenta las proposiciones presentadas y buscando altos niveles de convergencia; fortalecer el proceso de reestructuración dándole estabilidad institucional y programática; y garantizar la transparencia de los procesos de reestructuración y apertura e igualdad de condiciones a los participantes.”³⁹

Esta política tuvo expresión bastante activa a comienzos de los años 90 y era consistente con el resto de las orientaciones del Gobierno de la época. Sin embargo, al comienzo del período gubernativo siguiente se cuestionó esta estrategia de desarrollo y, como consecuencia, se introdujeron dudas sobre cuán apropiada era la política. Así, se plantearon nuevamente inquietudes que parecían haberse dejado atrás, como la privatización y la competencia. Aunque después de un tiempo se retomó formalmente el camino original, quedaron sembradas algunas dudas sobre el grado de respaldo que la política tiene realmente en el Gobierno o en algunos círculos políticos.

A lo anterior hay que sumar los efectos de la crisis económica y social del país sobre el sector. Dado que los resultados de la política no han sido exactamente los anunciados debido a esta crisis general, se erosiona la confianza en ella. Retomarla hoy con la misma fortaleza y entusiasmo de hace cinco años exige un esfuerzo adicional, que muchos no están dispuestos a hacer. Si por un lado, se insiste en introducir más competencia, por otro lado, se pide protección para los que ya están en el sector porque están atravesando una situación difícil. En resumen, las líneas claves de la política están claras, pero las condiciones recientes del país han suscitado dudas y tensiones sobre la conveniencia de profundizarla, o bien modificarla en determinados aspectos.

C. La regulación de telecomunicaciones

En Venezuela, la regulación ha tenido una expresión menos formalizada que en otros países, probablemente debido a la carencia de una expresión oficial básica como es una ley de telecomunicaciones. La ley venezolana es insuficiente para brindar solidez al

edificio regulador y, en muchos casos, los reglamentos son cuerpos muy débiles para este propósito. Por lo tanto, las instituciones y las costumbres y prácticas efectivas de aplicación de la regulación han sido probablemente más importantes que en otros países.

1. La legislación y reglamentación

Como se ha indicado, la Ley de 1940 es el texto legal base de la regulación venezolana de las telecomunicaciones. En muchos aspectos, esta ley es demasiado antigua y escueta para mantener vigencia práctica. Sin embargo, ha resultado aún utilizable por cuanto prevé un sistema de concesiones del Estado a otros operadores, a través del cual se ha implementado la renovación actual. Su principal inconveniente es que no desarrolla el tema de las concesiones, ni el de la regulación económica, que en el ambiente actual son mucho más complejos y esenciales. Además, exige ciertas medidas, como por ejemplo la tarificación de todos los servicios, que no son coherentes con el pensamiento actual.

El 5 de septiembre de 1991 fue promulgado el Decreto 1.826 que crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), verdadero organismo regulador de las telecomunicaciones en el país adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Las facultades del Estado en materia de regulación sectorial se encuentran enunciadas en este Decreto. En la práctica, se asigna a CONATEL un conjunto bastante amplio de funciones, aunque sin mayor detalle. La dificultad estriba en la vulnerabilidad jurídica de estas funciones asignadas por decreto, en vez de ley. Una discusión judicial sobre el alcance efectivo de las facultades de CONATEL es de resultado incierto.

Existen diversos reglamentos parciales, igualmente emitidos bajo la forma de decretos, para regular diferentes servicios o aspectos de las telecomunicaciones. Entre éstos se encuentran los de radiocomunicaciones, televisión por suscripción, radiomensajes personales, operación de red básica, de redes privadas y de telefonía celular, de equipos terminales públicos y de radiodifusión sonora. También se han emitido bajo una forma jurídica distinta: resoluciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones; varias

regulaciones de mayor detalle y/o menor jerarquía; y un Reglamento sobre la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones.

Por último, uno de los documentos clave es el contrato de concesión otorgado a CANTV suscrito entre la empresa y el Estado el 14 de Octubre de 1991, con algunas leves modificaciones posteriores. Este contrato reemplaza a la llamada "Ley que regula la reorganización de los servicios de telecomunicaciones" del 1 de Julio de 1965, que incluía una concesión en favor de CANTV extinguida en 1990. Sobre la base de esta nueva concesión se realizó poco después la venta de la empresa a GTE y otros asociados como se ha expuesto más arriba.

El contrato de concesión de CANTV, emitido poco antes de su privatización, fija los deberes y derechos del operador y las potestades del Estado. La concesión es por treinta y cinco años, con una posible prórroga de veinte años más. Establece condiciones para protección al usuario y promoción de la leal competencia, pero también otorga a la empresa exclusividad en la prestación de telefonía básica por nueve años. Como contrapartida, fija metas que la empresa debe cumplir en cuanto a calidad de servicio y a la expansión y modernización de la red, las que fueron establecidas en base a un estudio de demanda con diversos supuestos económicos y técnicos; también establece el esquema tarifario que deberá aplicarse, cumpliendo con la ley. En el Cuadro 12 se muestran las metas de expansión y modernización del servicio telefónico establecidas en la concesión.

Cuadro 12
METAS DEL PROGRAMA DE EXPANSIÓN Y MODERNIZACIÓN DE CANTV
(en miles de líneas instaladas)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Instalación de nuevas líneas	169,8	260,9	300,0	390,0	470,0	470,0	450,0	280,0	220,0
Reemplazo de líneas existentes	40,6	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
Total de líneas	2196	2382	2607	2922	3317	3712	4087	4292	4437

Fuente: Contrato de Concesión de CANTV, Anexo A.

Además de este contrato de concesión, que por su relevancia cabe considerar entre los documentos básicos de regulación, se han otorgado numerosos contratos de concesión a diversas otras empresas por redes privadas, servicios de valor agregado,

servicios de redes conmutadas de datos, sistemas entroncados (*trunking*), telefonía móvil celular y otros servicios.

Estos contratos de concesión, y en especial el de CANTV, son documentos importantes, pero en la medida en que hay reglamentaciones generales para los servicios respectivos son menos estrictos que en el caso de Perú donde la fuerza está casi exclusivamente en los contratos de concesión. El contrato de concesión de CANTV parece más orientado a formar parte del proceso de venta de la empresa, como de hecho ocurrió, que de la definición de las condiciones prácticas para funcionar como operadora de servicios. En general, la coexistencia de regulaciones de origen diverso (ley de 1940, contratos de concesión, reglamentos de servicio, resoluciones ministeriales específicas) produce confusiones en algunas ocasiones. Al igual que en los otros países, la legislación y la reglamentación establecen diversos mecanismos para la regulación.

- a) Sistema de concesiones y permisos. Las primeras son para operación de servicios con fines de explotación comercial y los segundos para el caso contrario. Cabe destacar que de acuerdo a la reglamentación, el Ministerio puede otorgar estas concesiones y/o permisos después de verificar que el solicitante tiene capacidad técnica y económica para explotar los servicios (concesiones), o que satisface los criterios de elegibilidad establecidos (permisos), que no se especifican en la reglamentación. Es importante también mencionar que los concesionarios están sujetos al pago de ciertos derechos establecidos en la ley: entre 5 por ciento y 10 por ciento de los ingresos brutos, a beneficio fiscal, más 0,5 por ciento de dichos ingresos, para CONATEL.
- b) Sistema de reglamentaciones técnicas para cada servicio Estas se aplican a cada servicio y algunos ejemplos se han señalado precedentemente.
- c) Un sistema de regulación económica. Este sistema puede resultar complicado de establecer porque debe combinar el mandato de la Ley de 1940 con el espíritu de la política actual, mucho más liberal que aquella. Por ejemplo, la ley exige que “en las concesiones para el establecimiento de líneas telefónicas para el servicio del público se fijará el máximo y el mínimo para la instalación y uso de aparatos”; además, “las tarifas

definitivas no podrán ponerse en vigor sin plena aprobación del Ejecutivo Federal”, el que “podrá pedir en todo tiempo revisión de las tarifas”. Por otro lado, la ley permite al Ejecutivo otorgar a instituciones o particulares, en funciones del interés general, “el uso franco de los servicios de telecomunicaciones”. Otros artículos semejantes de la ley ponen de manifiesto la dificultad (y peligros) de su aplicación integral en la actualidad. En definitiva, el espíritu de la ley hubo de flexibilizarse para su aplicación práctica. En cuanto a regulación económica, el esquema tarifario para CANTV adoptó el sistema de tarifas tope, con ajustes trimestrales por inflación y con rebalanceo a partir del tercer año después de la privatización. Hasta 1996 el esquema no considera disminución tarifaria por aumento de productividad, pero a partir de 1997 se aplica un 0,75 por ciento trimestral por este concepto.

d) Sistema de control y sanciones. Este sistema está generalmente desarrollado en el contrato de concesión respectivo y, en algunos casos, en el reglamento del servicio ofrecido.

2. Las instituciones reguladoras y la aplicación práctica de la regulación

Como ya se mencionó, para completar el nuevo esquema regulador CONATEL fue establecida también poco antes de la privatización.⁴⁰ Este organismo no reemplazó al Ministerio respectivo; por razones legales y políticas tuvo que ser creado como servicio autónomo, pero sin personalidad jurídica y adscrito al Ministerio. Este hecho le impidió tener la autonomía deseada y puede ser una de las causas de las dificultades posteriores.

Inmediatamente después de su creación CONATEL comenzó su trabajo de emitir concesiones y las reglamentaciones de los respectivos servicios. Actualmente hay más de ciento setenta concesiones vigentes: además de la concesión exclusiva de servicio telefónico básico de CANTV, existen dos concesiones celulares (una de CANTV), numerosas redes privadas, servicios de valor agregado, buscapersonas y otros.

CONATEL, de acuerdo al Decreto que la creó, tiene las siguientes facultades: a) planificar, dirigir y supervisar los servicios de telecomunicaciones; b) regular los servicios de telecomunicaciones; c) velar por la ejecución de los planes y programas en materia de

telecomunicaciones; d) recomendar el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones administrativas; e) administrar los derechos de otorgamiento de concesiones y permisos; f) promover la inversión y la innovación tecnológica en el sector de telecomunicaciones; g) aplicar, por delegación del Ministro, las sanciones administrativas previstas en la Ley y en los Reglamentos; h) coordinar con organismos nacionales o internacionales los aspectos técnicos en materia de telecomunicaciones; i) administrar el uso del espectro radioeléctrico; j) elaborar las directrices, normas y reglamentos aplicables a los servicios de telecomunicaciones; k) elaborar los criterios para la fijación de las tarifas de telecomunicaciones; l) administrar los convenios de uso de recursos técnicos internacionales; m) liquidar y recaudar los derechos, tasas y demás ingresos del Servicio; y n) las demás atribuciones que le señale la Ley y los reglamentos.

Como se aprecia la lista de responsabilidades y derechos asignados a CONATEL es bastante amplia. Sin embargo, éste es otro caso en que la creación de un nuevo organismo regulador no eliminó al anteriormente existente, esto es, el Ministerio de Comunicaciones. Más aún, no sólo el Ministerio no se eliminó, sino que el nuevo organismo regulador fue creado en el interior del antiguo, hecho que obviamente ha traído problemas.

A pesar de que no son el lugar adecuado para exponer las facultades del Estado y de sus organismos, los Reglamentos de Redes Privadas y de Red Básica incluyen las siguientes facultades del Ministerio: a) proteger y garantizar sin discriminación injusta o no razonable, los derechos de los ciudadanos al acceso a los Servicios Básicos de Telecomunicaciones, con un nivel apropiado de calidad y con tarifas razonables; b) supervisar y promover la modernización, expansión y mejoramiento de toda Red Básica de Telecomunicaciones y de los servicios suministrados a la colectividad; c) planificar y administrar el uso del espectro radioeléctrico; d) revisar y aprobar tarifas cuando corresponda, para el suministro de cada clase o categoría de Servicios Básicos de Telecomunicaciones; e) representar al Ejecutivo Nacional en las organizaciones internacionales de telecomunicaciones; f) establecer normas técnicas aplicables a las instalaciones y equipos comprendidos en cualquier Red Básica de Telecomunicaciones, o conectados a

ella; g) efectuar inspecciones y requerir el suministro de informaciones periódicas relacionadas con la operación y el funcionamiento de toda Red Básica de Telecomunicaciones; h) promover la competencia en el suministro de los servicios de telecomunicaciones en determinados sectores; i) imponer las sanciones correspondientes por las infracciones o violaciones de lo establecido en las leyes, reglamentos o contratos de concesión; y j) aprobar los modelos de los contratos de servicios y sus modificaciones.

A su vez, el Reglamento de Redes Privadas, Decreto 1.876, indica que el Ministerio podrá: k) otorgar concesiones o permisos cuando lo juzgue necesario o conveniente al interés público; l) realizar auditorías técnicas y económicas a los operadores con el objeto de garantizar los términos y las condiciones bajo las cuales se hayan otorgado los permisos y concesiones; y m) supervisar e inspeccionar, en cualquier momento, las instalaciones de los operadores y de sus usuarios y exigir toda la información técnica o administrativa correspondiente.

Se puede apreciar que las facultades de ambos organismos coinciden en muchos aspectos, hecho que puede ocasionar conflictos. Pero, por otra parte, dado que una de las entidades está dentro de la otra, no es del todo raro que haya esta coincidencia de facultades. De cualquier modo, resulta extraño que las facultades del viejo organismo de regulación, el Ministerio, son aparentemente más amplias. En vista de todo esto, no es sorprendente que el ejercicio de la acción reguladora no haya sido fácil por este motivo, además de otros.

D. Evaluación global

En la evaluación global del desarrollo de las telecomunicaciones en Venezuela se mezclan factores originados en la regulación en sí misma, con otros provenientes de las circunstancias económicas y sociales generales del país. El sistema diseñado en 1991 preveía un desarrollo razonablemente optimista de la economía y de la sociedad, que lamentablemente no se ha cumplido. La crisis consiguiente ha provocado problemas de instituciones, de procedimientos y de personas, que tal vez no se habrían producido en otras condiciones.

Es ilustrativo examinar las condiciones originales consideradas para la concesión de CANTV y la realidad actual. Por ejemplo, al fijar las obligaciones de expansión de cobertura de la empresa se adoptó la hipótesis del Gobierno sobre proyecciones de crecimiento de la economía para hacer las estimaciones de demanda. Esta hipótesis estimaba la tasa de crecimiento en 7 por ciento para 1991, 6,2 por ciento para 1992 y 6,1 por ciento anual para el resto de la década: la primera cifra fue superada, pero no así el resto. En los primeros tres años después de la privatización, CANTV excedió sus obligaciones, pero a partir de allí no ha sido posible sostenerlos.

Las obligaciones impuestas a CANTV en la concesión preveían una demanda potencial de 23 líneas/100 habitantes en el año 2000 y se exigía a CANTV satisfacer la demanda hasta 19 líneas/100 habitantes para ese momento; con la misma metodología, hoy la previsión para el mismo año sólo llega a 12,8 líneas/100 habitantes. De acuerdo a información de CANTV, a fines de 1995, había 300 mil líneas telefónicas (12% del total) suspendidas por falta de pago y, en enero de 1996, sólo un 10 por ciento de las solicitudes registradas de instalación de nuevas líneas mantenían su interés.⁴¹ La empresa también afronta problemas en las tarifas que no han seguido el calendario previsto de ajustes, hecho que produce graves efectos dada la alta inflación. Además, existen serios problemas cambiarios, que han afectado el acceso a divisas y que han inflado grandemente la deuda denominada en moneda extranjera. Obviamente, la variación sustancial de las condiciones previstas originalmente en la política y en la regulación ha afectado su aceptación general.

Por otro lado, ha habido otro tipo de problemas, derivados de las características de instituciones y personas. Aunque inicialmente CONATEL pareció desempeñarse en forma satisfactoria, sucesivos cambios de autoridades afectaron a la entidad que perdió parte importante de su personal especializado. La relación entre CONATEL y las empresas se hizo más distante y dada la situación crecientemente crítica de éstas, las tensiones no demoraron en aflorar.

Por encima de todo lo anterior está siempre presente el problema de la precariedad jurídica del sistema regulador, basado sólo en decretos que pueden fácilmente ser

modificados por otros decretos. En las inciertas condiciones comerciales y operativas actuales, esto aparece como un peligro más que abona a la inestabilidad del sector.

En la actualidad CONATEL ha planteado un plan trienal de telecomunicaciones que incluye, además de la elaboración de una nueva ley, acentuar la competencia en diferentes áreas. Las empresas comparten la conveniencia de una ley, pero no coinciden necesariamente en sus contenidos; además, discrepan absolutamente sobre la oportunidad de aumentar la oferta y el número de operadores de servicios como la telefonía celular. Se quejan también de que no reciben información sobre estos planes de CONATEL que estarían hechos sobre supuestos excesivamente optimistas.

En definitiva, el resultado de la política iniciada en 1991 ha sido en parte frustrante. Parece ser necesario revisar algunos puntos o condiciones establecidas en ese momento ya que el desarrollo del país no ha seguido las líneas esperadas en esa época. También parece conveniente reordenar la institucionalidad reguladora, que se ha visto afectada tanto por la crisis general, como por contingencias políticas y personales. Una buena ocasión para revisar el esquema podría ser la preparación de la nueva ley del sector.

V. COMPARACIÓN DE LA REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES DE CHILE, PERÚ Y VENEZUELA

La comparación de sistemas reguladores es un ejercicio difícil. En efecto, como se ha visto, la regulación a menudo no es un sistema totalmente concreto ni objetivo, sino que incluye numerosos aspectos políticos, sociales y culturales, a veces difíciles de captar y que suelen ser bastante diferentes entre los países, aún para los de una misma región como los analizados en este estudio.

A. Panorama general

La regulación es, por definición, la intervención del Estado en un mercado para asegurar el mayor beneficio social de éste. Por tanto, es un campo en que se mezclan y a veces enfrentan, los conceptos políticos y económicos. Varios son los factores que convierten a la regulación en algo notablemente complejo: las tradiciones y usos políticos de cada país; la cultura institucional; el peso e influencia del aparato político e institucional central del país, frente a los procedimientos e instituciones a veces informales, que existen en regiones más apartadas; y el nivel de desarrollo económico.

En todas partes se trata de formalizar la regulación de alguna manera, por ejemplo mediante leyes y decretos, y ello es positivo y necesario. Sin embargo, sería un error confiar en que la regulación efectivamente funcione de la manera teórica como ha sido plasmada en estos documentos. En cada caso, la regulación incorpora en la práctica un marco político y económico más amplio, las tradiciones institucionales y, en último término, los usos y costumbres de la sociedad. Por eso, es imprescindible analizar junto con los textos legales, el entorno administrativo-institucional y los procesos correspondientes.

En el caso de las telecomunicaciones es también importante tener presente que la regulación se está aplicando sobre un campo en permanente cambio tecnológico, con hechos que obligan a modificar frecuentemente el análisis económico y jurídico. La erosión de las economías de escala, la internacionalización de los servicios y de las empresas, la dificultad de controlar el acceso y uso de información muy sensible, son

ejemplos actuales de desafíos para la regulación de este sector. En una sociedad de la información como la que presuntamente estamos viviendo, la regulación de telecomunicaciones es crítica.

En América Latina existe otra circunstancia que es necesario tomar en consideración. La regulación actual para el sector de telecomunicaciones, e igualmente para otros sectores, está vinculada con la decisión de privatizar las empresas correspondientes. En muchos casos, en el momento de la transición estaba más claro cómo vender que cómo regular luego lo vendido. Así, la regulación se ha elaborado, en gran medida, sobre la marcha. Obviamente, es difícil pensar que se puedan prever todas las circunstancias eventuales que afectan un sistema regulador y preparar en consecuencia, una regulación perfecta. Pero es igualmente claro que en muchos casos ha faltado prolijidad y/o experiencia y que ambos ayudan enormemente al desarrollo del sector y del país.

B. Las instituciones reguladoras

En los últimos años, una de las transformaciones importantes llevadas a cabo en diversos países ha sido la de separar las funciones de operación de las de regulación del Estado, para luego, en casos como los de Chile, Perú y Venezuela, traspasar las primeras al sector privado. Con respecto a la regulación, la decisión de qué forma institucional debía dársele ocupó en los tres países tiempos y esfuerzos considerables. En cada uno de estos países se revisaron las experiencias previas. Obviamente, esta decisión sobre las instituciones no es independiente de otras que deben tomarse sobre la regulación ya que la forma institucional más adecuada depende de otros factores relacionados como son, por ejemplo, las funciones precisas que debe ejercer la entidad.

La conciencia de que debe adoptarse una forma institucional que sea aceptable para inversionistas privados, a los que se desea atraer hacia la operación, es una condición práctica importante. Por otro lado, también se reconoce que una dependencia excesiva del regulador con respecto al poder político es inconveniente.

Desde el punto de vista administrativo se destaca la necesidad de tener una entidad ágil, alejada de los procedimientos excesivamente reglamentados de la administración pública central y que disponga de recursos adecuados para enfrentar las capacidades de las instituciones reguladas; por ejemplo, para atraer profesionales de buen nivel o para contratar externamente los servicios que sean necesarios. Sin embargo, también se insiste en la necesidad de evitar la discrecionalidad, o más bien la arbitrariedad del regulador.

Estas consideraciones llevaron en los países estudiados a analizar la opción de crear instituciones independientes para la regulación, inspiradas en parte en los modelos del FCC (*Federal Communications Commission*) de los Estados Unidos de Norteamérica y de OFTEL (*Office of Telecommunications*) del Reino Unido. Esta opción resultaba además atractiva para los posibles inversionistas de esos países familiarizados con dichas estructuras. La idea era hacerlas independientes, o lo más independientes posibles del poder político central, para lo cual la fórmula clásica era crear autoridades nombradas por consenso político amplio; por ejemplo, nombradas por el Presidente, pero confirmadas por una cierta mayoría del Congreso, irremovibles en su período salvo por causa penal; con recursos propios; e independientes del sistema de procedimientos administrativos de la administración pública central.

En el Reino Unido, OFTEL tiene la estructura de una autoridad unipersonal, independiente del Gobierno y donde frecuentemente se ha designado a personas con carreras académicas, pero algunas de sus decisiones pueden ser revisadas por el Gobierno. En gran medida, la estabilidad del sistema y de la institución está basada en el prestigio de las personas y en las tradiciones institucionales británicas. En los Estados Unidos de Norteamérica, la FCC es una comisión compuesta de cinco miembros designados por el Presidente con aprobación del Senado, donde no más de tres de ellos pueden pertenecer al mismo partido político. Una vez nombrados, los comisionados son irremovibles, salvo por causa criminal. Sin embargo, es interesante notar que esta institución sólo tiene competencia sobre los servicios inter-estados; los servicios intra-estado están regulados por comisiones estatales de servicios

públicos, *Public Utilities Commissions*, de origen muy diverso: en algunos estados son designadas en forma semejante a la FCC, en otros son elegidas por votación popular.

Por otra parte, la autoridad reguladora debería ser independiente de los regulados y debería tener su campo de acción cuidadosamente especificado para evitar discrecionalidad. Pero esta independencia debe cuidar que los procesos reguladores sean transparentes y abiertos a comentarios de los interesados o del público; en algunos países, hay representantes minoritarios de los regulados en las entidades reguladoras. Cualquier decisión arbitraria debería ser apelable.

Sin embargo, las instituciones reguladoras de Chile, Perú y Venezuela se alejan un tanto del modelo de institución independiente. En los tres países, como en el resto de América Latina, es difícil crear estas instituciones independientes porque la tradición política, jurídica y administrativa es relativamente extraña a ellas. Los países latinos están históricamente bastante más cerca del concepto tradicional de un gran poder administrativo centralizado, idea heredada de España y Francia, que de una descentralización de funciones del Estado. En la práctica, esto significa que la creación de un ente independiente suele requerir iniciativas de muy alto nivel, a veces hasta modificaciones constitucionales; además una vez creadas, pueden entrar en conflicto con otras áreas o instituciones del Estado.

En los tres países se crearon instituciones reguladoras de telecomunicaciones durante el período de reestructuración, pero en todos ellos las instituciones creadas dependen sensiblemente del poder político central. Por razones jurídicas y políticas no fue posible, o adecuado, crear instituciones verdaderamente independientes.

1. Chile

En Chile, el organismo fue creado al principio del período de reestructuración (1977); hasta entonces la regulación era generada casi por completo en forma interna en las dos grandes empresas monopólicas estatales. Se adoptó la forma institucional de una Subsecretaría (Subsecretaría de Telecomunicaciones, SUBTEL), al interior de un Ministerio (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones), es decir, una

alternativa bastante tradicional. En esa época, la situación jurídica constitucional del país no estaba clara como para considerar otras posibilidades y la situación política no hacía aconsejable la creación de entidades independientes; de hecho, SUBTEL fue encabezada por militares hasta el final del gobierno militar en 1990.

La creación del regulador precede en más de diez años a la privatización de las principales empresas. Durante todo ese plazo, SUBTEL comenzó lentamente el trabajo de la reglamentación técnica; pero sobre todo, estuvo comprometida en los análisis sobre reorganización industrial, con una opinión en general más conservadora que otras esferas del Gobierno.

Sin embargo, en Chile también intervienen de manera importante en la regulación por lo menos otras dos instituciones: la Comisión Antimonopolios, de gran amplitud de facultades para todo lo referente a la libre competencia; y el Ministerio de Economía, que participa en la determinación de las tarifas y en la administración de un Fondo para promover las telecomunicaciones rurales. Si bien el Ministerio está en el Gobierno central, la Comisión Antimonopolios tiene una integración mixta, con algunos miembros designados por el Gobierno, otros por el Poder Judicial y otros de origen académico o independiente; su carácter y el estilo de sus procedimientos es más bien de tipo judicial.

Al evaluar las condiciones de las instituciones reguladoras de telecomunicaciones en Chile, y en particular de SUBTEL, se encuentra que el carácter de subsecretaría del Gobierno central no ha sido un problema significativo para SUBTEL en cuanto a su dependencia política. La línea de acción de la institución se mantuvo incluso durante la transferencia del Gobierno militar a los Gobiernos democráticos posteriores. Con todo, se han visto algunos intentos de las empresas reguladas de tratar de influir en las decisiones a través de *lobbying* o cabildeos políticos que hasta ahora han podido ser contenidos.

El financiamiento de la institución, que proviene del presupuesto gubernamental, no ha sido abundante, pero tampoco ha limitado su accionar. El

carácter de la institución ha sido probablemente más limitante en cuanto a la gestión administrativa ya que tiene restricciones para las remuneraciones de funcionarios y agilidad de procedimientos, entre otras. Esto le ha producido cierta vulnerabilidad en sus relaciones con los regulados ya que suele estar en inferioridad de condiciones técnicas y de diligencia de gestión.

Para mejorar estos aspectos se ha considerado la creación de una Superintendencia de Telecomunicaciones para ejercer las funciones de control, dejando a SUBTEL la función de política sectorial. Las atribuciones y facultades de esta eventual superintendencia serían parecidos a los que ejerce un organismo similar en el área de las instituciones financieras. Sin embargo, por el momento se ha decidido postergar esta opción, debido a que no se desea aumentar el número de instituciones del Estado y no hay mucha receptividad política a la idea de una nueva Superintendencia; además, casos paralelos como el de los servicios eléctricos, aparentemente han demostrado que cambios institucionales semejantes no garantizan la superación de los problemas administrativos.

La existencia de otros organismos que participan en la regulación ha producido efectos singulares. El trabajo con el Ministerio de Economía ha sido en general armónico, aunque éste último no ha intentado participar en forma demasiado activa en la regulación y ni siquiera en las funciones en que la ley le asigna facultades específicas como es el caso de las tarifas y administración del fondo de desarrollo. Sin embargo, la situación con la Comisión Antimonopolios ha sido diferente. No se han producido enfrentamientos significativos, pero claramente hay un área en que no se ha resuelto cabalmente cuáles son los papeles que debe cumplir cada entidad. Por una parte, SUBTEL entiende que su responsabilidad es la globalidad de la industria y en particular, la organización industrial; por otra, la Comisión actúa y resuelve, de acuerdo a la ley, en temas significativos que tienen gran impacto en el sector.

Además, se percibe que el imperio de las resoluciones de la Comisión Antimonopolios es mayor que el de SUBTEL: en Chile se ha hecho uso intenso, y abuso según muchos, del llamado recurso de protección ante los tribunales de justicia,

reclamando contra decisiones presuntamente arbitrarias o abusivas de las autoridades administrativas. Las resoluciones de SUBTEL han sido frecuentemente objetadas por las empresas reguladas mediante este mecanismo. Dado que esto normalmente congela la resolución hasta que el Poder Judicial decide el problema en definitiva, ha resultado ser un mecanismo eficaz para esterilizar, o por lo menos para postergar, las iniciativas de SUBTEL.

2. Perú

En Perú, los cambios se iniciaron en 1991 con un decreto legislativo para promover la privatización, que alcanzó su forma definitiva en 1993 (Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones). Aunque existía ya un Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC), que incluía un Vice-Ministerio de Comunicaciones, se consideró que ésta no era la institución adecuada para conducir la regulación en un ambiente más abierto y privatizado. Así, la ley creó una nueva institución completamente separada de la anterior, denominada Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL). Se asignaron facultades teóricamente separadas a cada una de estas instituciones. OSIPTTEL tuvo participación muy activa en el otorgamiento de las nuevas concesiones a las empresas por privatizar conjuntamente con COPRITEL, otro organismo dedicado específicamente a la privatización de las telecomunicaciones. OSIPTTEL tiene el carácter de organismo público descentralizado, con autonomía financiera y administrativa, aunque depende directamente del Presidente de la República a través del Consejo de Ministros, quien designa a su Presidente y a la mayoría del Consejo Directivo.

Entre los tres países, una de las entidades con más autonomía es seguramente OSIPTTEL, aunque esta autonomía es fundamentalmente de gestión y no política, ya que el carácter del Gobierno peruano actual es fuertemente centralizado en lo político en la Presidencia de la República. Esto abre ciertas interrogantes acerca de la continuidad de la política reguladora y de la gestión de la entidad ante futuros cambios en el gobierno nacional, aunque las funciones y facultades de OSIPTTEL han sido

bastante detalladas no sólo en la ley, sino en reglamentaciones específicas posteriores.

OSIPTEL ha tenido buen resultado en cuanto a sus posibilidades para administrar libremente sus actividades, al contar con un financiamiento independiente. Sin embargo, ha sido más complicado alcanzar la necesaria autonomía técnica, sobre todo teniendo en cuenta que se enfrenta a una gran empresa dominante, que incluso cuenta con fuertes vinculaciones internacionales en su apoyo. Por esto hay que evitar la captura del regulador por medio de la influencia técnica, o sencillamente, porque la empresa es la que dispone de toda la información clave para la regulación.

La creación de OSIPTEL permitió en Perú tener un regulador ágil y con una mentalidad orientada a la nueva organización industrial, pero obviamente creó un problema en cuanto a su relación con la antigua entidad reguladora, MTC. Ciertas funciones fueron divididas entre ambas organizaciones, como las concesiones; otras cosas fueron dejadas en condiciones aún más ambiguas, por ejemplo, permitiendo que OSIPTEL provea información y asistencia al MTC aunque éste no la solicite. Claramente ello condujo a situaciones tensas que sólo recientemente han comenzado a resolverse, haciendo que el MTC delegue facultades a OSIPTEL. Sin embargo, aún hay cierta inestabilidad porque no es claro que pueda mantenerse una entidad que tiene gran parte de sus facultades delegadas a otra organización y, si se mantiene, en teoría podría anular esa delegación en el futuro, con lo que el problema se repetiría.

3. Venezuela

En Venezuela, durante la reestructuración se planteó directamente la posibilidad de crear un organismo independiente, pero había dos dificultades importantes. Por un lado, existía ya un Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) que difícilmente podía ser dejado en el vacío si se creaba otra entidad; por otro lado, para crear un organismo de este tipo se hubiera requerido una ley y en términos políticos ello era muy complicado. La ley de 1940 era lo suficientemente amplia, aunque de espíritu muy diferente, como para permitir ciertas transformaciones

manteniendo el texto vigente, pero no permitía crear una entidad independiente. Al mismo tiempo, había cierta presión de tiempo porque, simultáneamente, se estaba tratando la privatización del monopolio estatal y se requería establecer, con urgencia, el nuevo ente regulador.

En definitiva, en 1991 se creó mediante decreto presidencial una entidad autónoma en su gestión administrativa y financiera, pero sin personalidad jurídica propia y adscrita al ya existente MTC: la denominada Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) que, paradójicamente, no es realmente una comisión, sino que está encabezada por un único Director. El principal trabajo que recibió CONATEL fue la normalización técnica y el otorgamiento de concesiones, entre otras, la del entonces todavía monopolio estatal CANTV, aunque estuvo menos vinculada al proceso de privatización.

CONATEL logró tener mayor autonomía que la administración central del Estado, pero la autonomía no ha sido todo lo deseable ni en lo político ni en la gestión. Esto ha creado algunas dificultades tanto con las empresas como con entidades gubernamentales, en particular el mismo MTC.

A pesar de que CONATEL cuenta con fuentes de recursos independientes, se han presentado dificultades no por falta de recursos, sino porque no puede gastarlos de manera adecuada ya que está sujeta a los procedimientos de la administración central. Esto le dificulta atraer funcionarios capaces y lograr una buena autonomía técnica. En definitiva y a pesar de notables logros, la entidad se ha rezagado en el procesamiento de diversas gestiones de los operadores, hecho que contribuye a las tensiones entre regulados y regulador.

Sin embargo, en el caso venezolano es difícil aislarse de la crisis general del país y de los efectos del brusco cambio de orientación política en los últimos gobiernos. Dado que el Director del ente regulador es designado por el Presidente, los cambios a nivel nacional significaron también cambios importantes en la orientación de la regulación; así, el sistema y la entidad se encontraron, a comienzos

de la actual administración, con un nuevo Director y con ambigüedades y contradicciones que afectaron su ascendiente sobre la industria. La institución misma se vio fuertemente afectada, abandonando sus cargos tanto los directivos superiores como gran parte del personal profesional. También las empresas reguladas consideraron que CONATEL no marcaba un rumbo adecuado y se quejaron de no ser debidamente escuchadas. Por último, las relaciones con el Ministerio también se vieron afectadas.

Algunos cambios en la Dirección mejoraron sensiblemente la situación, pero aún parece haber dificultades para que se establezca una relación adecuada entre el regulador y los regulados. CONATEL ha presentado planes de desarrollo sectorial que las empresas declaran no conocer debidamente y a su vez, el regulador percibe que las empresas obstaculizan su propósito de mayor apertura en el sector.

Un problema estructural importante es la base jurídica de la regulación. Como no se promulgó una nueva ley de telecomunicaciones, y dado que la creación de CONATEL se hizo sólo por decreto presidencial, se estima que la seguridad jurídica del sistema es precaria, ya que en teoría bastaría que el Presidente decidiera emitir otro decreto para anular o cambiar substancialmente lo vigente. Por eso se ha presentado en diversos círculos la idea de una nueva ley, aunque aún parece haber dificultades importantes: no hay consenso entre regulador y regulados sobre su contenido y, por otra parte, la clase política no parece actualmente muy interesada en este sector.

4. Evaluación general de las alternativas institucionales

Las instituciones reguladoras de telecomunicaciones en los tres países estudiados tienen distinta antigüedad: casi veinte años en Chile, cinco años en Venezuela y Perú. A pesar de la existencia más breve en estos dos últimos casos, se puede hacer una evaluación de los logros y limitaciones que han traído las respectivas alternativas institucionales. En el cuadro 13 se resumen algunas de las características de las instituciones reguladoras de telecomunicaciones de cada uno de los tres países.

CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES REGULADORAS DE TELECOMUNICACIONES EN CHILE, PERÚ Y VENEZUELA

INSTITUCIÓN REGULADORA	CHILE			PERÚ		VENEZUELA	
	Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	Ministerio de Economía	Comisión Antimonopolios	Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC)	Organismos Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)
TIPO DE INSTITUCIÓN	Subsecretaría	Ministerio	Comisión semi-independiente	Ministerio	Organismo del Poder Ejecutivo, dependiente directamente de la Presidencia de la República	Organismo adscrito a MTC. Servicio autónomo, sin personalidad jurídica	Ministerio
ORIGEN LEGAL	Dec. Ley 1.762/77; Ley 18.168/82	Ley 18.168/82 (en cuanto regulador de telecomunicaciones)	Dec. Ley 211/73; Ley 18.168/82 (telecomunicaciones)	Dec. Ley 702-Texto Único Ord. de Ley de Telecomunicaciones	Dec. Ley 702-Texto Único Ord. de Ley de Telecomunicaciones	Dec. 1.826/91	Ley de Telecomunicaciones (1940)
FINANCIAMIENTO	Presupuesto Central del Gobierno	Presupuesto Central del Gobierno	Presupuesto Central del Gobierno	Presupuesto Central del Gobierno	0.5% de ingresos brutos de las empresas; canon por espectro; derechos por concesiones; multas	0.5% ingresos brutos de las empresas; derechos por espectro; multas	Presupuesto Central
VINCULACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO	Es integrante del Poder ejecutivo	Es integrante del Poder Ejecutivo	Algunos integrantes nombrados por el Poder Ejecutivo	Es integrante del Poder Ejecutivo	Dirección designada por el Poder Ejecutivo	Dirección designada por el Poder Ejecutivo	Es integrante del Poder Ejecutivo
VINCULACIÓN CON LAS EMPRESAS REGULADAS	Independiente	Independiente	Independiente	Independiente	Semi-independiente; hay empresas en el Consejo	Independiente	Independiente
POSIBILIDADES DE APELACIONES	Ministro de Transporte y Telecomunicaciones Recurso Judicial	Recurso Judicial	Recurso Judicial (Corte Suprema)	Recursos de la Ley de procedimientos administrativos	Recursos de la Ley de procedimientos administrativos	Contencioso administrativo y jurisdiccional	Contencioso administrativo y jurisdiccional
VINCULACIONES CON OTROS REGULADORES	Ministerio de Economía; Com. Antimonopolios	SUBTEL	SUBTEL	OSIPTEL	MTC	Formalmente está en el MTC	CONATEL

En términos globales, es claro que en ninguno de los tres países se ha dado con una solución óptima. Sin embargo, hay en todos ellos un primer logro notable: la estructura del organismo regulador, con todos los defectos que puede haber tenido y que aún tenga, permitió ejercer una regulación que por lo menos fue capaz de soportar la transformación radical de la industria, desde un sector estatal y con nula competencia a un sector privatizado con un nivel de competencia incipiente y, en el caso de Chile, bastante desarrollada. Más importante aún, el sistema regulador ha sido adecuado para promover un crecimiento notable de los servicios.

En los tres casos, los organismos reguladores han logrado establecerse como entidades bastante independientes de los regulados en el ámbito institucional. La dependencia que subsiste es más bien en otros términos: capacidad técnica, por ejemplo. Pero institucionalmente, los reguladores están hoy claramente diferenciados de las empresas operadoras.

Por el lado de las limitaciones es claro que en ninguno de los tres países los reguladores han logrado independizarse de la influencia política. Esto es evidente, al notar que la dirección superior de SUBTEL en Chile, de OSIPTEL en Perú y de CONATEL en Venezuela, es nombrada directa o indirectamente por el Presidente de la República. La forma exacta de la influencia política es algo variable, dependiendo de las condiciones de cada uno de los países, pero de todas maneras es claro que la autoridad reguladora no es libre para tomar decisiones que puedan ser contrarias, o siquiera distintas, de los intereses del Gobierno. Por otro lado, estando encabezadas las tres instituciones mencionadas por autoridades unipersonales, la vinculación política también puede tener un efecto positivo, al evitar personalismos extremos de autoridades demasiado independientes.

En Perú y Venezuela, hay problemas debidos a la subsistencia de dos instituciones reguladoras en cada caso, específicas para telecomunicaciones. En Perú, OSIPTEL y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, que incluye un Vice-Ministerio de Comunicaciones; en Venezuela, CONATEL y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, dentro de cuya estructura

está inserta la Comisión. En ambos países, los Ministerios ya existían y por lo tanto, la creación de las nuevas entidades fue vista por ellos como una merma de sus facultades o una desconfianza de sus capacidades para encabezar la reestructuración.

En Venezuela, en principio todas las facultades reguladoras se traspasaron a CONATEL, aunque la autoridad nominal sigue en el Ministro, de quien depende en algunos aspectos el Director de CONATEL; este último sólo tiene rango de Director Sectorial del Ministerio, adscrito al despacho del Ministro. Aunque en algunos períodos la relación entre Ministro y Director de CONATEL ha sido fluida, en otros no lo ha sido tanto y ha producido efectos negativos para el desarrollo del sector. En Perú, las facultades se dividieron entre ambas instituciones, pero el ajuste entre ellas no ha sido adecuado; últimamente se ha introducido una modificación importante, concentrando prácticamente todo en OSIPTEL. De cualquier forma, es visible que la existencia de dos instituciones reguladoras del sector ha sido complicada.

En Chile, hay tres instituciones que tienen papeles significativos en teoría, pero la Subsecretaría de Telecomunicaciones es claramente la principal. En la práctica el Ministerio de Economía, al que la ley le asigna funciones en la tarificación y en la administración del fondo de desarrollo de servicios rurales, se ha involucrado muy poco, lo que probablemente ha sido adecuado. En cambio, la Comisión Antimonopolios sí ha tenido una fuerte participación en el sector, desde fijar condiciones para la propiedad de las empresas hasta analizar, y hacer modificar, contratos de interconexión y establecer condiciones para la competencia en servicios de larga distancia. La relación con la Comisión es más complicada porque es una institución semi-independiente, de carácter casi judicial. En este respecto, a menudo SUBTEL debe considerar el efecto que sobre sus decisiones podría tener la posible intervención de la Comisión en cada tema; ello significa que en ocasiones estas decisiones puedan quedar suspendidas por un tiempo, o a veces anuladas, o modificadas. También es visible que SUBTEL considera que el sistema actual de amplio uso de recursos judiciales en contra de las decisiones administrativas que emite, debilita mucho la eficacia de éstas. Sin embargo, esto no es exclusivo del

sector telecomunicaciones, sino que abarca a todo el diseño del aparato del Estado y es difícil prever modificaciones substanciales a esta situación dentro del actual sistema político.

En los tres países, tal vez la limitación más severa de la estructura de las entidades reguladoras es de tipo administrativo, en el sentido de que no son realmente instituciones independientes y no han podido escapar totalmente al sistema de procedimientos y controles del aparato central del Estado, lo cual les resta agilidad. OSIPTEL de Perú parece ser la institución más autónoma en este respecto y SUBTEL de Chile la de menor autonomía. Obviamente, los Ministerios de los tres países están sujetos totalmente al sistema de procedimientos del Estado. Estos procedimientos tienen distintos efectos: desde dificultades para contratación de personal hasta formas muy burocráticas para adquisición de bienes y servicios. Sin embargo, es notable como con el tiempo las instituciones estatales aprenden a sortear hasta cierto punto estos obstáculos, atenuando así su efecto.

C. Análisis de las funciones reguladoras

El conjunto de funciones reguladoras es muy parecido en casi todos los países, pero la distribución de éstas entre diferentes instituciones varía considerablemente. A veces se detecta que se trata de evitar demasiada concentración de poderes en una sola mano. En otras ocasiones (por ejemplo en países con sistema federal, como los Estados Unidos de Norteamérica) es necesario dividir funciones entre dos esferas políticas; estados y gobierno federal. Además, en algunos países se distingue cuidadosamente entre funciones de política sectorial y de regulación, lo que no es visible en América Latina. Por último, es necesario mencionar que a pesar de todo lo dicho, en numerosos países donde los servicios se ofrecen a través de empresas estatales no se distingue casi en absoluto entre funciones reguladoras y de operación y muchas veces todo se realiza a través de una única entidad, o de dos entidades muy vinculadas entre sí.

Las funciones asignadas a la regulación en los tres países analizados son semejantes, pero hay énfasis distintos. La forma y dedicación con que se efectúan también varía. Entre otras razones, influye aquí el aspecto institucional, porque cuando en las funciones reguladoras participan varias entidades existen más problemas. En el cuadro 14, se resumen algunas de las funciones reguladoras más relevantes, identificando cuáles de las instituciones tienen participación más destacada en ellas. Se incluye la definición de la política sectorial, aunque a veces se considere que ésta no es propiamente una función reguladora. Las funciones de regulación tienen distinto carácter: desde la coordinación de la organización industrial a través del otorgamiento de concesiones, pasando por la normalización técnica, administración del espectro, tarificación, supervisión de la competencia, supervisión técnica de los servicios, y aplicación de penas. Además a veces, se asignan otras funciones como la representación en organizaciones internacionales y la homologación de equipos.

1. Elaboración de la política sectorial y planificación

La elaboración de la política sectorial y la planificación del desarrollo del sector son funciones que están definidas en forma relativamente ambigua en los tres países. A pesar de que se asignan formalmente a alguna institución, no está muy claro en qué consisten realmente estas tareas.

Si por política sectorial se entiende la definición de estrategias de desarrollo, entonces es claro que los tres países siguen actualmente la misma política: el desarrollo a través de una industria organizada en un marco de competencia, con operadores privados. La única diferencia es la existencia de restricciones temporales en Perú y Venezuela, que abren la competencia en los servicios básicos sólo en 1999 y 2000, pero la orientación general está ya definida. En los tres países, estos análisis están confiados a los reguladores y, como se mencionó antes, no hay una distinción clara entre política sectorial y regulación.

Cuadro 14

CARACTERÍSTICAS DE LAS FUNCIONES REGULADORAS DE TELECOMUNICACIONES EN CHILE, PERÚ Y VENEZUELA

	CHILE			PERÚ			VENEZUELA	
	SUBTEL	MINISTERIO DE ECONOMÍA	COMISIÓN ANTIMONOPOLIOS	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	OSIPTEL	CONATEL	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES **	
FUNCIONES PRINCIPALES								
Política Sectorial	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Planificar Desarrollo	SI	NO	NO	SI	NO	SI		
Concesiones	SI (excepto TV)	NO	NO	SI*	SI	SI	SI	SI
Espectro	SI	NO	NO	SI*	SI	SI	SI	
Normalización Técnica	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	
Homologación Equipos	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	
Promoción de la Competencia	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	
Tarificación	SI	SI	PARCIAL	NO	SI	SI	SI	
Representación Internacional	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	
Supervisión y Control	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	
Penalizaciones	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	
Otras	Administrar fondo de telecomunicaciones	Administrar fondo de telecomunicaciones		Promover industrias de telecomunicaciones	Administrar fondo de telecomunicaciones; resolver controversias	Promover innovación tecnológica; proteger usuarios		

* Estas funciones habrían sido delegadas totalmente a OSIPTEL en fecha reciente.

** CONATEL es una entidad adscrita al Ministerio, por lo que teóricamente éste participa de todas las funciones de regulación indicadas. Las concesiones son expedidas formalmente por el Ministerio.

Esto puede ser complicado porque se pretende que, por una parte, la regulación esté alejada del nivel político (lo que no se ha logrado) y que sea estable respecto de los cambios políticos y de Gobierno. Pero por otra parte, se reconoce que la regulación debe ser la herramienta encargada de poner en acción las estrategias de desarrollo del sector, que son directivas de nivel superior y que por lo tanto, pueden cambiar con los Gobiernos, como frecuentemente lo hacen en éste y otros sectores. Aparentemente, se pide que el instrumento, regulación, se mantenga, aunque puedan cambiar los fines, política sectorial de desarrollo, lo que no resulta claro.

En Chile, la elaboración de la política sectorial de telecomunicaciones está encargada a SUBTEL, aunque también el Ministerio de Economía trabaja en el área de políticas sectoriales y, en ocasiones, ha sido bastante activo en este sector. Sin embargo, en algunos aspectos se ha requerido una base política más amplia que la del solo Gobierno; ciertas innovaciones importantes como por ejemplo, las modalidades de competencia en larga distancia se han resuelto por ley.

En Perú, la política sectorial está formalmente encargada al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, pero en la práctica no ha sido éste el organismo clave en las decisiones. Aunque obviamente ha tenido cierta participación, las definiciones esenciales para la reestructuración del sector fueron tomadas en su momento por la Corporación para la Inversión Privada en Telecomunicaciones (COPRITEL) y la política sectorial se ubica más en el ámbito de OSIPTEL que del Ministerio.

En Venezuela, la política sectorial está también formalmente en manos del Ministerio, pero en la práctica es CONATEL la entidad más relevante. No obstante, a comienzos del actual Gobierno hubo intentos desde diversas instituciones para modificar la política vigente, pero ellos no prosperaron. Posteriormente, el Gobierno decidió mantener la línea existente, aunque la acentuación de la crisis económica nacional obviamente ha dificultado el desarrollo en el sector. CONATEL considera que se puede aumentar el nivel de competencia, mientras que las empresas estiman que

hay que mantener una posición más conservadora mientras duren las condiciones actuales.

Por otro lado, en los tres países subsiste también la función de planificación de las telecomunicaciones, pero su interpretación no es clara en el marco de la política actual. En Chile, SUBTEL debe “participar en la planificación nacional y regional de desarrollo de las telecomunicaciones”; en Perú, el Ministerio debe “proponer el Plan Nacional de Telecomunicaciones para su aprobación por el Supremo Gobierno y llevar a cabo la supervisión de su cumplimiento”; y en Venezuela, a CONATEL le corresponde “planificar, dirigir, supervisar [y] regular los servicios de telecomunicaciones”. En rigor, esta función es más bien un resabio del período en que la estructura del sector estaba basada en una única empresa estatal, para la que se definía una planificación del desarrollo que en realidad era un plan de obras.

En la práctica actual el ejercicio de esta función de planificación ha sido incierto, ya que una política de mercado y libre iniciativa no es conceptualmente compatible con la planificación, salvo que ésta sea meramente indicativa. La única situación en que podría haber una planificación con objetivos y metas bien definidos es cuando hay un solo proveedor con garantía de exclusividad (como en Perú y Venezuela, para los servicios básicos). Allí, este proveedor se obliga a cumplir ciertas metas determinadas en la planificación y para lo cual se le garantizan ciertas tarifas. Pero en la realidad, en estos casos los objetivos de la planificación se han establecido ya previamente en los respectivos contratos de concesión de las empresas que gozan de exclusividad (por lo demás, ésta es sólo temporal) y no parece congruente tener un plan para el resto de los servicios. Con todo, en Venezuela CONATEL ha planteado últimamente un Plan Trienal, pero su sentido y su oportunidad son discutidos por los operadores.

2. Concesiones y espectro

En los tres países existe un régimen concesional para las telecomunicaciones, pero la clasificación de estas autorizaciones y su denominación (concesión, permiso, autorización, licencia y otros) son diferentes. También es diferente el tipo de actividad

cubierto: en ciertos casos, la operación de un servicio; en otros, la instalación de un equipo. En todos los casos, se supone que el Estado, como representante de la Nación, es el titular de un bien jurídico que se puede conceder a particulares. Pero la naturaleza de esta concesión es tema discutido en los tres países. Según algunos, es un acto del Estado que puede ser revocado unilateralmente, hecho que haría muy precaria la actividad de los concesionarios privados; otros indican que el Estado se compromete por un cierto período, que es el de las concesiones; por último, también se sugiere que pueden existir concesiones indefinidas, o incluso perpetuas. Las diferencias de concepto pueden no ser banales, porque influyen en el valor económico de una concesión que es la transferencia del derecho de la Nación a un particular.

En Chile, en principio todos los servicios requieren algún tipo de autorización que depende de las características de alcance: los servicios públicos y de difusión precisan de una concesión y los servicios privados de un permiso; ellos se diferencian esencialmente en el plazo, treinta y diez años respectivamente. Concesiones y permisos cubren la instalación, operación y explotación de los respectivos servicios e incorporan el uso del espectro, según sea necesario.

En Perú, la diferencia está fundamentalmente basada en una clasificación técnica, pero la relación entre distintos tipos de permiso puede ser confusa: se requiere una concesión para prestar un servicio portador, fijo o de difusión con carácter público; una autorización para establecer un servicio de telecomunicación que no requiera de concesión para instalar y operar equipos de radiocomunicaciones; un permiso para instalar en un lugar determinado, equipos de radiocomunicación; y una licencia para operar un servicio de radiocomunicación autorizado. Pero adicionalmente a la autorización, para la operación de servicios de radiocomunicación se requiere previamente la expedición de la licencia correspondiente, aunque la autorización comprende el establecimiento, instalación, operación, explotación y el uso del espectro radioeléctrico de ser necesario. Como se ve, estas definiciones pueden suscitar conflictos sobre su alcance efectivo.

En Venezuela, se requiere una concesión para instalar, establecer, operar, construir y mantener cualquier servicio básico, o servicios privados con fines de explotación comercial; se requiere un permiso para servicios privados sin fines de explotación comercial. Para el uso de las bandas de espectro que se requieran, las concesiones y permisos deben incluir el detalle correspondiente.

También es importante distinguir si la concesión, licencia, autorización o permiso es un acto discrecional del Estado o si cumplidos ciertos requisitos por el solicitante, aquél está obligado a otorgarla. Obviamente, en la medida en que sea más discrecional, la concesión tiene más valor para el concesionario; por el contrario, cuanto más automático sea el otorgamiento, menos valor tendrá la concesión ya que cualquiera puede obtenerla. Un caso especial es cuando por motivos técnicos u otros, a veces la decisión del propio regulador, existe sólo un número limitado de concesiones posibles para un cierto servicio; allí es necesario definir un sistema de asignación ya sea por orden cronológico, sorteo, concurso de méritos, licitación u otro.

En los casos estudiados existe una orientación hacia el otorgamiento no discrecional de las concesiones, pero no es un principio absoluto. En Chile, esta orientación es más clara, ya que la ley exige que el rechazo de una solicitud de concesión o permiso debe ser necesariamente por motivos fundados. En cambio, en Perú el Ministerio debe efectuar una evaluación integral de la solicitud, tomando en cuenta su contribución a la integración, pacificación, desarrollo y transmisión de cultura, lo cual deja margen para consideraciones muy amplias. En Venezuela, la regulación indica en todos los casos que el Ministerio podrá otorgar las concesiones o permisos solicitados cuando lo juzgue necesario o conveniente al interés público.

Por otro lado, cuando hay limitación en el número de concesiones, existe tendencia a asignarlas mediante una subasta entre los solicitantes que cumplan determinadas condiciones técnicas; pero en algunos aspectos subsiste el criterio del concurso de méritos técnicos, conocido como *beauty contest*, aunque frecuentemente se alega que esta forma permite discrecionalidad. En Chile, si el número de concesiones de un determinado servicio está limitado por razones técnicas, ellas

deben asignarse necesariamente por concurso de méritos técnicos y por licitación sólo en caso de empate; lo mismo sucede para las concesiones de radiodifusión. En Perú también es obligatorio un concurso público para los servicios de difusión y el criterio de asignación debe incluirse en el respectivo llamado a concurso.

El diseño de las concesiones más relevantes, es decir, de las empresas de servicios básicos, es notablemente distinto en Chile, respecto de Perú y Venezuela. En Chile las concesiones son relativamente simples y no hay exigencias expresas de expansión, objetivos de desarrollo que deban alcanzarse o calidad de servicio, sino que se entiende que se deben cumplir las normas generales estipuladas en los reglamentos. La expansión del servicio será la que el mercado determine, aunque si el servicio es monopólico tendrá tarifas reguladas. En cambio, en Perú y Venezuela la estrategia es garantizar exclusividad por un período limitado en la prestación de servicios básicos a una única empresa, a cambio de que ella cumplirá determinadas metas de expansión, mejoramiento de la calidad de servicio y otras variables. Estas condiciones son consignadas en la misma concesión; en otras palabras, como en esos servicios hay una sola empresa, las condiciones del servicio se estipulan en su concesión.

Por otro lado, la asignación y el uso del espectro es un asunto cada vez más importante debido a la demanda creciente de servicios móviles y, en general, de radiocomunicaciones. El uso eficiente del espectro es esencial y, debido al desarrollo técnico, continuamente se encuentran maneras de incrementar su rendimiento. Pero esto introduce un problema en la regulación porque significa que para mejorar la disponibilidad y la situación general del espectro puede ser necesario modificar las condiciones ya asignadas a otro concesionario. Chile, Perú y Venezuela, así como numerosos otros países, se han enfrentado a este problema especialmente con la aparición de nuevos servicios móviles que requieren bandas de espectro ya en uso. No obstante, las soluciones ensayadas no han sido claras. Por un lado, se admite generalmente que los concesionarios de servicios públicos deben ir mejorando sus condiciones de servicio según el progreso de la técnica; pero también es necesario

respetar las condiciones de concesiones vigentes para incentivar las inversiones y los servicios. Se ha planteado la posibilidad de indemnizar al concesionario cuando se modifican las condiciones de la concesión por ejemplo, cambiándole la banda de espectro que puede usar. Sin embargo, no está claro si dicha indemnización debería provenir del Estado o del nuevo concesionario que puede ocupar más eficientemente la banda antigua.

Ninguno de los tres países tiene una buena administración del espectro y en realidad, no tienen ni siquiera un registro completo de las asignaciones y del uso actual efectivo de todas las bandas. Esto no es sorprendente ya que algunas asignaciones provienen de hace varias décadas, sujetas eventualmente a condiciones legales de la época en que fueron otorgadas. Un inconveniente adicional para alcanzar un control adecuado del espectro es el alto valor de los equipos de monitoreo que se necesitan, tanto de tipo fijo como móviles en distintas partes del territorio.

3. Normalización técnica y homologación de equipos

Todos los países reconocen la necesidad de tener un conjunto de normas de telecomunicaciones para asegurar la compatibilidad entre distintas partes de las redes y permitir así la comunicación entre ellas. Esto también es necesario de asegurar entre distintos países para las comunicaciones internacionales.

En los tres casos, esta función está expresamente asignada a alguna institución: en Chile, a SUBTEL; en Perú, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones; y en Venezuela, a CONATEL. Sin embargo, existen aquí dos problemas significativos: disponer de la capacidad técnica suficiente para analizar un nuevo servicio o aplicación y, por otro lado, identificar la ocasión adecuada para emitir la norma correspondiente.

La normalización de nuevos servicios demanda personal altamente especializado y actualizado en las técnicas internacionales. Esto es frecuentemente difícil de cumplir para los organismos reguladores debido a la escasez de recursos y a las restricciones administrativas; en la práctica, ninguno de los reguladores de Chile,

Perú o Venezuela logra hacerlo satisfactoriamente. En estas condiciones, es frecuente que el regulador esté en inferioridad de condiciones técnicas frente a los regulados. Estos a menudo disponen de información actualizada de sus matrices internacionales, de los proveedores de equipos o del entrenamiento en los centros internacionales de desarrollo tecnológico donde han enviado a sus especialistas. Se produce así una captura tecnológica del regulador que se ve influenciado por el mejor conocimiento de alguna de las empresas y que puede tender a adoptar una norma que probablemente favorecerá a ésta, pero no necesariamente al conjunto de la sociedad.⁴²

Por otro lado, a menudo el regulador se ve presionado entre dos posiciones opuestas acerca del momento en que debe adoptarse una nueva norma: por un lado, hay quienes insisten en que debe hacerse lo más temprano posible, para evitar que alguno de los operadores importantes adopte sin más una de las opciones y ésta se transforme en la norma de hecho en el país; otros, alegan que la normalización debe hacerse más tarde, cuando se tenga toda la información clara sobre las diferentes opciones y las definiciones de otros países ya que en otro caso una decisión errónea puede costar muy cara.

En cualquier caso, este problema subraya aún más la necesidad de que el regulador cuente con especialistas del mejor nivel, continuamente actualizados o con alguna forma de acceso permanente a este conocimiento. En Chile, Perú y Venezuela estas necesidades han sido satisfechas sólo en forma muy limitada.

Adicionalmente, la regulación requiere la homologación de los equipos que serán conectados a las redes; es decir, la certificación de que cumplen con determinadas características técnicas. El objetivo teórico de esto es proteger la integridad de las redes, que podrían ser afectadas por la conexión de aparatos inadecuados, y la seguridad personal de los usuarios.

En Chile, la homologación sólo se requiere para los aparatos terminales de las redes telefónicas, incluidos módems, fax, centrales telefónicas privadas y otros. En

Perú, en principio cualquier equipo o aparato de telecomunicaciones puede requerir homologación. En Venezuela, los equipos terminales y todos los equipos o sistemas correspondientes a servicios cubiertos por concesión deben ser homologados.

En la práctica, la homologación sólo se realiza parcialmente ya que para los reguladores es difícil determinar los requerimientos que deben cumplir los equipos. Más difícil aún es comprobar si un determinado equipo los cumple realmente ya que se puede requerir un sofisticado instrumental de laboratorio, definición de protocolos de pruebas, ejecución de pruebas destructivas y de operación, entre otros. Asimismo, es casi imposible evitar la comercialización de equipos no homologados. En los tres países se ha propuesto que para las dos primeras operaciones, determinación de requerimientos y comprobación de cumplimiento, se acepte como válido lo realizado en laboratorios extranjeros de prestigio, aunque también es difícil determinar cuáles laboratorios se adoptan como patrones.

4. Promoción de la competencia y tarificación

Estas dos funciones son en realidad complementarias ya que, por una parte, se busca promover y supervisar la competencia en las áreas en que ésta sea eficiente; por otra, se apunta a regular las tarifas en aquellas otras áreas o servicios en que no haya competencia o donde sea imperfecta.

El caso más explícito es el de Perú, donde OSIPTEL tiene como su primera función mantener y promover una competencia efectiva y justa. En Chile, la promoción de la competencia no está entre las funciones directas de SUBTEL, pero la regulación incluye diversas menciones a ella como mecanismo esencial para el desarrollo. La promoción y supervisión de la competencia es la función esencial de la Comisión Antimonopolios en todos los sectores de la economía y ha sido notablemente activa en el campo de las telecomunicaciones. En Venezuela tampoco la promoción de la competencia es función expresa de CONATEL, pero igualmente se entiende como mecanismo elegido para desarrollar el sector.

En la práctica, la promoción de la competencia suele enfrentarse a una realidad clave: en cada uno de los tres países existe una empresa dominante del sector y que opera algunos servicios en forma monopólica. En Chile, se trata de un monopolio de hecho, aunque la legislación no acepta monopolios legales. En Perú y Venezuela son monopolios legales, llamados eufemísticamente concurrencia limitada, que comprenden los servicios básicos (telefonía), pero que están garantizados sólo durante un cierto período, hasta 1999 y 2000 respectivamente.

Por lo tanto, en estos últimos dos países el regulador obviamente no puede promover la competencia en los servicios en que ha garantizado exclusividad. Pero el problema clave, en los tres casos, es la promoción de la competencia en servicios que requieren interconexiones o algún otro tipo de recursos del operador dominante. La legislación de los tres países obliga al dominante a proveer dichos recursos y, muy especialmente, las interconexiones. Sin embargo, hay múltiples formas indirectas mediante las cuales el operador dominante puede tratar de obtener ventajas ilegítimas frente a sus competidores. Algunas de ellas son muy sutiles y es difícil llegar a demostrarlas; por ejemplo, discriminación en las condiciones de los contratos de interconexión, ya que éstos no son públicos.

En Chile, la Comisión Antimonopolios tiene facultades amplias para promover y cautelar la competencia y cuenta con una experiencia de más de veinte años. Sus acciones han tenido cierta efectividad, aunque ello no significa que hayan desaparecido los abusos de posición dominante. En Perú y Venezuela la situación es más complicada: los reguladores tienen facultades más restringidas, cuentan con menor experiencia y además, enfrentan empresas que tienen un monopolio legal. En cualquier caso, en los tres países el control de los abusos monopólicos y la promoción de la competencia están entre las actividades más frecuentes e importantes del regulador, incluso en los casos en que la legislación no lo menciona expresamente.

Los resultados no son totalmente halagüeños. Aunque los desarrollos técnicos apuntan a la apertura de competencia en áreas cada vez mayores de las telecomunicaciones, el poder de las empresas dominantes no necesariamente

disminuye. La integración vertical y horizontal, que en cierto sentido también es reforzada por los desarrollos técnicos, es un obstáculo importante para la competencia. Por eso, en algunos países se ha preferido sacrificar las eventuales economías de integración y se han decretado separaciones estructurales prohibiendo por ejemplo, que las empresas locales operen también en larga distancia, o en TV cable. En cambio, en los tres países estudiados hay integración vertical y cierto nivel de integración horizontal. Aunque ello es bueno para lograr economías de gestión es inconveniente para la competencia; esto es, las mismas empresas operan en servicio telefónico local y larga distancia, celular, TV cable, directorios telefónicos y otros servicios.

En cuanto a la tarificación, también la situación tiene matices diferentes en cada país, aunque en todos ellos la regulación incluye las funciones de fijar tarifas en los casos que corresponda. En Chile, las tres entidades reguladoras mencionadas participan en las tarifas. Aunque en principio las tarifas son libres, la Comisión Antimonopolios decreta, cada cinco años, qué servicios de telecomunicaciones se prestan en condiciones de competencia insuficiente, para que se fijen sus tarifas máximas. A continuación, SUBTEL y el Ministerio de Economía determinan dichas tarifas sobre la base de estudios realizados por las propias empresas reguladas y revisados por las entidades reguladoras. Las tarifas, que deben basarse en los costos incrementales de largo plazo de una empresa hipotética eficiente, pueden ser distintas para diferentes empresas y diferentes regiones geográficas, e incluyen un indexador de costos para ajustes a lo largo del quinquenio. Actualmente, sólo están fijadas las tarifas locales, incluyendo el acceso a los servicios de larga distancia, y se han eliminado prácticamente todos los subsidios cruzados entre servicios.

En Perú, corresponde a OSIPTEL fijar las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones y establecer las reglas para su correcta aplicación, aunque puede abstenerse de hacerlo si la competencia existente garantiza tarifas razonables al usuario. Sin embargo, el régimen tarifario de los servicios ofrecidos por la empresa dominante está estipulado detalladamente en la concesión y sigue el sistema de tope

de tarifas, *price ceiling*. Por lo tanto, OSIPTEL se limita a formalizar periódicamente el rebalanceo previsto de tarifas entre servicios y el ajuste de costos. En la actualidad, las tarifas locales están en un nivel razonable de costos, pero las de larga distancia son aún bastante altas.

En Venezuela, CONATEL elabora los criterios para la fijación de tarifas de telecomunicaciones, considerando que la ley de 1940 indica que, para el servicio telefónico, se fijará el máximo y el mínimo de las tarifas para la instalación y uso de aparatos y que las tarifas no podrán ponerse en vigor sin aviso público previo de un mes y la aprobación del Gobierno. Al igual que en Perú, la concesión del operador dominante incluye el régimen tarifario que se le aplica, que también es de tope de tarifas, con rebalanceo y ajuste de costos. Pero en la práctica, presionado por la crisis económica y la inflación, el Gobierno ha tratado de contener el ajuste periódico y ha retrasado por largos períodos la aprobación previa que debe otorgar a los ajustes tarifarios trimestrales, afectando seriamente a la operadora. Las tarifas locales están aún muy por debajo de los costos y, muy por encima de ellos, en larga distancia.

En el área de tarifas se ha apreciado una gran debilidad del regulador frente a las empresas, esencialmente debido a que éstas son las únicas que tienen acceso directo a los datos de costos, volúmenes y características del tráfico y servicios. Dado que son grandes monopolios nacionales, el regulador no tiene ni siquiera la oportunidad de comparar los datos que las operadoras le proveen con los de otras operadoras de diferentes regiones del país. En la práctica, hay una grave asimetría de información y los ajustes tarifarios han terminado, casi inevitablemente, en algún tipo de negociación política que teóricamente es lo que se deseaba evitar, con casos muy reveladores en Chile en 1994 y en Venezuela en 1994 y 1995. Debe reconocerse, sin embargo, que estas negociaciones son de alcance limitado y se llevan en el marco de lo que la regulación establece para las tarifas, de modo que la situación es mejor que en la época en que el único criterio era el político. No obstante, casos como los indicados de Chile y Venezuela han demostrado que es muy difícil llegar a un sistema totalmente objetivo y de cálculo automático de las tarifas.

5. Otras funciones

La legislación asigna otras diversas funciones a las entidades reguladoras. Entre las más frecuentes están la supervisión y el control de la operación de los servicios y la de aplicar sanciones por violación de normas. Esta última función puede ser complicada porque en el ordenamiento jurídico general del Estado corresponde al Poder Judicial, y no a los reguladores administrativos, determinar si se ha cometido alguna falta y aplicar la respectiva pena. Sin embargo, actividades del tipo de las telecomunicaciones exigen muchas veces una enmienda rápida de las faltas. A veces ello es más eficaz a través de la autoridad administrativa que de la judicial, que normalmente involucra largos procesos. En la práctica, las faltas menores y algunos casos de urgencia suelen ser considerados directamente por el regulador. Son aspectos importantes al respecto la posibilidad del afectado de apelar, ante que autoridad debe hacerlo y si acaso la apelación suspende transitoriamente la aplicación de la pena.

Como se indicó antes, en Chile ha sido frecuente la apelación ante el Poder Judicial de las decisiones tomadas por el ente regulador administrativo y no sólo en cuanto a la aplicación de penas.⁴³ De hecho, un problema de fondo importante que se estima pendiente es la delimitación más precisa entre las jurisdicciones administrativa y judicial. En los otros dos países esta situación casi no se ha presentado, pero podría aparecer en el futuro.⁴⁴

Otra función asignada a los entes reguladores es la representación internacional del Estado. Existen diversos acuerdos internacionales entre Estados para apoyar las telecomunicaciones. La mayoría de ellos son del tipo normativo para coordinar las regulaciones de las comunicaciones internacionales y el uso de recursos comunes como el espectro. En estos casos, también es imprescindible que el regulador cuente con personal técnico especializado y actualizado porque de lo contrario perderá terreno frente a los países más desarrollados, como ha sido frecuente. Pero también hay un caso especial que ha sido tema de debate en la regulación de los países subdesarrollados: la participación en INTELSAT.⁴⁵ Esta es

una corporación multinacional de comunicaciones por satélite que tiene ya más de veinticinco años. Ella está constituida sobre la base de un convenio oficial entre Estados (las partes). Cada uno de ellos designa a una entidad operativa del país respectivo para que lo represente en lo operacional (los signatarios); éstos, a su vez, tienen un convenio a nivel de empresa. En épocas pasadas, el signatario de cada país era siempre la correspondiente empresa estatal monopólica; actualmente no está claro quien lo es, especialmente si hay competencia en los servicios que se prestan por medio de satélites. Como hay un papel que corresponde a los Estados, normalmente es el regulador el que desempeña la representación de la parte en INTELSAT, aunque se trate de una entidad operativa, función que el Estado desea abandonar.

Además, en Chile y Perú se ha asignado a los reguladores la administración de fondos especiales para el desarrollo de las telecomunicaciones en zonas rurales, de bajos ingresos y/o de interés social. En Chile el Fondo es transitorio, cuatro años, y es provisto directamente por el Gobierno; en Perú es indefinido y se provee con una contribución obligatoria de las empresas de servicios públicos que alcanza el 1 por ciento de sus ingresos brutos. Un aspecto interesante es que estos fondos contribuyen con subsidios para proyectos en los casos indicados, asignándose por concurso a la empresa que solicite el menor monto para realizar el proyecto especificado. A pesar de algunas limitaciones, el sistema ha funcionado ya en forma aceptable en Chile y se apresta a hacerlo en Perú.

Por último, en Perú y Venezuela los reguladores tienen algunas misiones específicas adicionales tales como fomentar la innovación tecnológica y proteger a los usuarios (CONATEL en Venezuela) y promover las industrias de telecomunicaciones (Ministerio de Transporte y Comunicaciones en Perú). Pero es interesante destacar la responsabilidad especial que se le asigna a OSIPTEL en Perú cual es la de resolver controversias entre empresas. Esto significa que, por lo menos para cierto tipo de disputas, las empresas deben primero concurrir obligatoriamente a OSIPTEL, evitándose así conflictos judiciales. Si la entidad realiza esta función con aceptación

general, logra con ello un prestigio que le sirve para desarrollar en mejores condiciones todas las otras funciones de regulación.

D. Origen y tratamiento de la agenda de regulación

Los temas que se presentan para el análisis y resolución de los organismos de regulación tienen ocasionalmente origen en mandatos específicos de la ley, pero también pueden ser temas que las propias instituciones decidan estudiar o que los interesados propongan. Además, el estilo de tratamiento que la entidad emplee para su análisis puede variar sensiblemente, desde algunas formas muy cerradas al interior de ella hasta mecanismos transparentes de discusión pública. En el cuadro 15 se indican algunas características de la agenda reguladora de las diferentes instituciones en los países estudiados.

1. Origen de la agenda reguladora

En los tres países analizados el origen de la agenda es relativamente similar. En medida importante, los temas generales son planteados en la legislación de origen de las respectivas instituciones, normalización técnica, tarifas y otros. Sin embargo, la selección de puntos específicos dentro de estos temas es, fundamentalmente, decisión del propio regulador. Los casos en que la ley o la reglamentación fijan la ocasión precisa para el tratamiento de algún punto son pocos: en Chile, las tarifas deben ser fijadas cada cinco años; en Perú y Venezuela, algunos asuntos deberán ser necesariamente tratados cuando termine el período de exclusividad de los actuales monopolios de servicios básicos.

El resto del Gobierno interviene poco en la selección de la agenda de telecomunicaciones, aunque de cuando en cuando puede haber algún aspecto que requiera una participación política más amplia; típicamente, la competencia en larga distancia en Chile en 1994, cuando ni siquiera las decisiones judiciales fueron suficientes y hubo que llegar a un acuerdo político amplio en el Congreso.

Cuadro 15

CARACTERÍSTICAS DE LA AGENDA REGULADORA EN CHILE, PERÚ Y VENEZUELA

INSTITUCIÓN REGULADORA	CHILE			PERU			VENEZUELA	
	Subsecretaría de Telecomunicaciones	Ministerio de Economía	Comisión Antimonopolios	Min. Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC)	Org. . Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)	
ORIGEN DE LA AGENDA								
IMPOSICIÓN LEGAL	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
INICIATIVA DEL REGULADOR	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI
PROPOSICIONES DE LAS EMPRESAS O TERCEROS	NO	NO	SI	NO	SI (controvertidas)	NO	NO	NO
TRATAMIENTO DE LA AGENDA								
NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES REGULADORAS	Intensa	Escasa	Importante, pero sólo en aspectos de libre competencia	Escasa	Intensa	Intensa	Escasa	Escasa
TRANSPARENCIA DE PLANES Y DECISIONES	No está obligado a consultar decisiones; está obligado a escuchar peticiones	No está obligado a consultar decisiones; está obligado a escuchar peticiones	Recibe opiniones y debe escuchar a las partes; procedimiento establecido		Discusión previa con los operadores, consultas y prepublicaciones de normas	No está obligado a consultar decisiones		
ESTILO DE REGULACIÓN	Directo; control administrativo; poco uso de incentivos		Directo (órdenes específicas)		Directo	Directo		
PROBLEMAS VIGENTES MAS IMPORTANTES	Nuevas concesiones competitivas (PCS); interconexiones					Tarifas; nuevas concesiones competitivas; interconexiones		

La selección de los puntos de la agenda y el énfasis que se da a cada uno de ellos se definen por lo general anualmente. A pesar de que lo más importante es la decisión de la propia institución reguladora, las empresas mayores tienen cierta capacidad de agitar los temas que les interesan apoyados en asociaciones empresariales, prensa o vinculaciones políticas.

En Perú y Venezuela, OSIPTEL y CONATEL cuentan con cuerpos colegiados, Consejos, a través de los cuales teóricamente se pueden generar temas para la agenda. Sin embargo, el carácter de este cuerpo en cada una de las instituciones es muy diferente. En Perú, el Consejo Directivo es el órgano máximo de la institución y sus capacidades son muy amplias, pero su integración y designación está fuertemente controlada por el poder político. El Presidente de la República nombra directa o indirectamente a cuatro de seis consejeros; los dos restantes son nombrados por las empresas operadoras, pero si éstas no se ponen de acuerdo, son nombrados también por el Presidente. En Venezuela, el Consejo tiene siete miembros y es de integración más amplia ya que sólo se exige experiencia en el área; igualmente su designación es hecha por el Ministro del ramo. Con todo, el Consejo tiene aquí poca relevancia y sólo es asesor de la dirección de CONATEL; en la práctica, hace meses que todos sus cargos están vacantes.

Las asociaciones de usuarios están aún poco desarrolladas en los tres países como para tener peso en los temas de la agenda. En Perú, un representante de las asociaciones de usuarios de servicios finales de telecomunicaciones de carácter público tiene asiento en el Consejo de OSIPTEL, designado por el Presidente, pero estas asociaciones son incipientes. En Chile, un representante de las asociaciones de vecinos tiene asiento en la Comisión Antimonopolios, pero igualmente su identificación con los usuarios de los servicios de telecomunicaciones es muy lejana.

Otras instituciones tienen capacidades reales muy limitadas para proponer temas de la agenda. Universidades, academias o centros independientes de análisis de la gestión pública se han preocupado poco del tema. Tal vez las únicas

instituciones externas que han tenido influencia en este sentido han sido los organismos multinacionales de crédito sobre todo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos han financiado los estudios y procesos que condujeron al establecimiento de los reguladores en Perú y Venezuela, pero las vinculaciones actuales con ellos son ya escasas.

En resumen, la agenda sigue fundamentalmente controlada por las propias entidades reguladoras. Dado que ellas están esencialmente vinculadas a los Gobiernos, se puede concluir que en los tres casos la agenda de telecomunicaciones es seleccionada por el respectivo Gobierno.

2. Tratamiento de la agenda y estilo de regulación

A pesar de que tanto en Chile como en Perú y Venezuela existe más de una institución vinculada a la regulación de las telecomunicaciones, en cada país una de estas entidades es la que visiblemente tiene participación más intensa en el desarrollo de la agenda reguladora del sector. En Chile es SUBTEL, que por lo demás es la única institución totalmente dedicada a este sector. En Perú y Venezuela podría ser más complicado discernir porque en cada lugar hay dos instituciones específicas para telecomunicaciones. Sin embargo, la actividad de los Ministerios ha tendido a ser sensiblemente menor y su influencia ha disminuido incluso en la formulación de las políticas sectoriales.

Con respecto a la publicidad y transparencia en el tratamiento de los temas de la agenda, las instituciones reguladoras de Chile, Perú y Venezuela no son muy abiertas. El desarrollo de los análisis y estudios de los temas se realizan casi siempre en forma interna, con poca comunicación oficial hacia el público. Por supuesto, esto incentiva el desarrollo de contactos no oficiales como, por ejemplo, las visitas sociales a las oficinas del regulador para informarse de las actividades en curso. En algunas ocasiones las autoridades tratan de corregir esto parcialmente a través de entrevistas de prensa, presentaciones en seminarios y otros procedimientos, pero rara vez se logra una apertura total.

Una excepción notable es el caso de OSIPTEL en Perú que está reglamentariamente obligada a pre-publicar los reglamentos en elaboración, incluyendo una exposición de motivos para recibir comentarios y, eventualmente, para realizar una audiencia pública sobre el tema. Sin embargo, no está obligada a contestar los comentarios ni, por supuesto, a aceptarlos.

En los tres países existe el derecho de cualquier persona a dirigirse a la autoridad y efectuar peticiones. A nivel general se han hecho esfuerzos por mejorar la gestión pública introduciendo el principio de silencio administrativo positivo; esto es, la solicitud no contestada en cierto plazo se entiende aceptada. Sin embargo, en el sector telecomunicaciones éste no es un principio consagrado; en muchos casos los procedimientos no definen un plazo de respuesta de la autoridad quien por lo tanto, puede evitar respuestas negativas o incómodas por el sencillo expediente de no contestar.

A pesar de que se hacen esfuerzos por introducir un estilo de regulación más indirecto, basado en incentivos antes que en instrucciones perentorias, es claro que aún se está lejos de eso. La mayor parte de las actividades de los reguladores son aún normativas y obligatorias, cuyo incumplimiento acarrea sanciones penales. Más aún, y seguramente por el hecho de que en cada país existe un operador dominante, muchas actividades son manifiestamente confrontacionales al poner frente a frente el interés de la empresa y el interés social o del Gobierno, según como se considere.

Estas confrontaciones se agudizan en ambientes de crisis como es visible en los últimos tiempos en Venezuela, donde la relación entre CONATEL y los operadores dista de ser fluida. Pero también hay conflictividad en Chile, tanto por temas puntuales (la fijación de tarifas en 1994 llevó a agrias disputas entre el Gobierno y la empresa dominante) como por un aumento general de la litigiosidad en el sector. En Perú y Venezuela los conflictos probablemente aumenten cuando termine el período de exclusividad y nuevos competidores intenten disputarles los mercados más atractivos a los operadores establecidos.

Algunos consideran que la conflictividad es inevitable y permanente al pasar de un sistema monopólico a uno de competencia entre numerosas empresas con intereses encontrados y cuyos conflictos mayores tienden a ser resueltos en litigios abiertos. Otros suponen que la conflictividad es una etapa pasajera, que dura hasta que la organización industrial del sector se afianza y cada parte reconoce cuál es el área de actividad en que es eficiente y donde le conviene mantenerse.

NOTAS

- 1 La definición generalmente aceptada propuesta por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y a la que adhieren todos los países de América Latina indica que telecomunicación es "toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos e información de cualquier naturaleza, por línea física, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos". En casi todos los países esta definición tiene además, refrendación legal.
- 2 Ahora Compañía de Telecomunicaciones de Chile.
- 3 Decreto Ley 1.762 (Diario Oficial 30.04.77).
- 4 Decreto Supremo No. 423, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (5.10.78).
- 5 Ley 18.168 (Diario Oficial del 2.10.82).
- 6 Chile está dividido administrativamente en 13 Regiones, numeradas I a XII de norte a sur, más la Región Metropolitana, ubicada aproximadamente en el centro del país, donde está la capital, Santiago.
- 7 La otra concesión en dicha área está en manos de Bell South. Por otra parte, recientemente CTC Celular y VTR Celular han acordado unificarse en una sola empresa denominada Startel que por lo tanto, abarca todo el país.
- 8 Junto con su ingreso a ENTEL, STET/Telecom-Italia traspasó a VTR su 35 por ciento de participación que poseía en VTR Larga Distancia. De este modo, VTR pasó a controlar el 87 por ciento de su filial; el restante 13 por ciento está en manos del Bank of America.
- 9 El cuadro 2 no incluye las líneas de telefonía móvil que, a fines de 1995, alcanzaban a 190.000; del total de líneas telefónicas, más de un 90 por ciento corresponden a CTC.
- 10 Para la comparación entre las empresas chilenas y las de los otros países analizados, en la sección final de este Informe se inserta un cuadro con datos de 1995, con mayor desglose.
- 11 Decreto Supremo No. 423, Política Nacional de Telecomunicaciones (5.10.78).
- 12 Mensaje Presidencial No. 11-325 a la Cámara de Diputados (25.09.92)
- 13 Mensaje Presidencial No. 055-326 a la Cámara de Diputados (15.06.95).
- 14 Discurso del Subsecretario de Telecomunicaciones (Viña del Mar, 4.09.95).
- 15 Idem.
- 16 Mensaje Presidencial No. 11-325, ya citado.
- 17 Ley 18.168 (Diario Oficial del 2.10.82), con modificaciones importantes en el Decreto con Fuerza de Ley No. 1 de 1987 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (D. Oficial 21.02.87), y en la Ley 19.277 (D. Oficial 20.01.94); hay diversas otras modificaciones menores.
- 18 Ley 18.838 (Diario Oficial del 30.09.89).
- 19 Decreto Ley 211 (1973). Texto refundido fijado por D.S. 511 (1980) del Min. de Economía, publicado el 27.10.80.
- 20 En realidad, la Comisión Antimonopolios, establecida a fines de 1973, se compone de tres instituciones: la Fiscalía Nacional Económica, encargada de investigar amenazas a la libre competencia y, eventualmente, formular cargos; la Comisión Preventiva, que analiza en primera instancia las situaciones presentadas; y

- la Comisión Resolutiva, que tiene amplios poderes para ordenar acciones específicas, disolver contratos, aplicar penas y de cuyas resoluciones sólo se puede apelar a la Corte Suprema.
- 21 Decreto Ley 1.762 (Diario Oficial del 30.04.77).
- 22 Decreto Legislativo 702 (8.11.91): "Declara de necesidad pública el desarrollo de las telecomunicaciones y aprueba normas que regulan la promoción de la inversión privada en telecomunicaciones".
- 23 Decreto Supremo No. 013-93-TCC (30.04.93): Texto Unico Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones.
- 24 Decreto Supremo No. 06-94-TCC (11.02.94): Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.
- 25 Decreto Supremo No. 11-94-TCC.
- 26 OSIPTEL: "La Transformación de las Telecomunicaciones en el Perú". Memoria 1994.
- 27 D.L. 702, del 5.11.91.
- 28 OSIPTEL: *Ibíd.*
- 29 Existe una discrepancia sobre este punto, ya que según los datos del censo anterior, disponibles a la firma del contrato de concesión, había 1486 localidades de este tamaño. Sin embargo, un censo más reciente indica un número mucho mayor.
- 30 Ley 26.285: Ley de Desmonopolización Progresiva de las Telecomunicaciones.
- 31 D.L. 662 (29.08.91), que aprueba el régimen de estabilidad jurídica a la inversión extranjera; D.L. 672 (23.09.91), que complementa la Ley General de Sociedades en lo referido a las sociedades anónimas de accionariado difundido; D.L. 674 (25.09.91) que promueve la inversión privada en las empresas del Estado; y D.L.757 (8.11.91) que establece el marco para el crecimiento de la inversión privada.
- 32 D.S. No. 06-94-TCC (11.02.94).
- 33 D. S. No. 62-94-PCM (5.08.94): Reglamento de Organización y Funciones de OSIPTEL.
- 34 R. Barrantes et al.: "The Role of Regulators in Designing and Implementing Interconnection Policies", XI ITS Conference, Seville, June 1996.
- 35 D.S. No. 004-96-MTC (7.02.96).
- 36 J. Mijares: "Venezuela, una experiencia de reestructuración de las telecomunicaciones en América Latina". IESA, Caracas, s/f.
- 37 A. Francés: "Aló Venezuela: Apertura y Privatización de las Telecomunicaciones". CONATEL/ IESA, Caracas, 1993.
- 38 Grupo de Reestructuración de las Telecomunicaciones, citado en Francés, *op. cit.*
- 39 A. Francés, *op. cit.*
- 40 Decreto No. 1826, del 5 de Septiembre de 1991.
- 41 A. Estrada et al.: "Telecommunications and Development in Venezuela", XI ITS Conference, Seville, June 1996.

- 42 En ocasiones esto se acentúa más aún, porque algunos operadores invitan a los especialistas técnicos del regulador a pasantías en sus casas matrices o proveedores, con lo que éstos frecuentemente adoptan criterios que pueden ser sesgados.
- 43 Por ejemplo, los operadores celulares han logrado impedir hasta ahora, por medio de recursos judiciales, la asignación de concesiones de PCS por parte de SUBTEL, que se transformarían en competidores suyos.
- 44 Sin embargo, sí hay algunos precedentes en Argentina y Colombia.
- 45 Otra corporación multinacional parecida, INMARSAT, presenta los mismos problemas de regulación, aunque es de menor tamaño.

ANEXO I

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS TELECOMUNICACIONES EN
PERÚ, CHILE Y VENEZUELA

(Datos de 1994, excepto donde se indica)

GENERAL	PERÚ	CHILE	VENEZUELA
Población (millones)	23	14	21
PIB (millares de US\$, 1993)	45	44	59
PIB/cáp (US\$, 1993)	1967	3157	2848
LÍNEAS TELEFÓNICAS			
Líneas telef. fijas en servicio (miles)	772	1545	2334
Densidad líneas/100 hab.	3,3	11,0	10,9
Crec. anual medio 84-94 (%)	5,0	10,5	5,2
Digitalización de la red (%)	29	100	51,8
DEMANDA Y ACCESIBILIDAD			
Demanda total de líneas (miles)	1053	1743	3251
Demanda insatisfecha registrada (%)	26,6	11,4	28,2
Teléf. públicos/1000 hab.	0,57	1,32	2,57
Líneas residenciales (miles)	433	887	1437
Hogares con teléfono (%)	10,1	39,1	37,7
OTROS SERVICIOS			
Teléfonos móviles (miles)	36,9	85,2	182,6
Televisores (miles)	2150	3500	3900
Usuarios Internet (estim.)	940	16800	2910
ECONOMÍA Y GESTIÓN			
Líneas telefónicas/empleado	87	153	119
Crec. anual medio 84-94 (%)	11,1	12,4	7,0
Ingresos servicio telefónico (mill. US\$)	525	1197	1040
Ingresos por línea (US\$)	856	775	445
Ingresos/PIB (% 1993)	1,6	2,8	1,9
Inversiones (mill. US\$)	81	517	483
Inversiones/Ingresos (%)	15,4	42,3	46,4
Inversiones/FBCF (%)	1,5	4,5	6,7
ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL			
Propiedad de las empresas principales	Privada	Privada	Privada
Competencia en provisión de equipos	Activa	Activa	Activa
Competencia en provisión de servicios	Celular, TV cable, SVA	Todos los servicios	Celular, SVA
Servicios con exclusividad	Telefonía fija local y larga distancia, hasta el 2000	Ninguno	Telefonía fija local y larga distancia, hasta 1999
Empresa dominante (> 50 % mercado)	Telefónica	CTC	CANTV

Fuentes: Unión Internacional de Telecomunicaciones, Banco Mundial, elaboración propia.

ANEXO II

ESTADOS FINANCIEROS DE EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES
(al 31.12.95, en miles de US\$)

VARIABLES	CHILE			PERU	VENEZUELA
	C.T.C.	ENTEL	CHILESAT	TELEFONICA	CANTV
BALANCE					
Activo circulante	497.175	124.423	186.230	479.935	581.499
Activo fijo	3.033.483	471.203	217.860	1.512.755	2.680.818
Otros activos	126.852	48.361	24.715	29.301	279.580
TOTAL ACTIVOS	3.657.510	643.986	428.805	2.021.990	3.541.897
Pasivo circulante	493.199	122.205	148.448	507.749	709.089
Pasivo de largo plazo	1.459.045	193.832	105.348	23.231	627.307
Otros	4.108	1.544	16.720	39.543	191.098
Patrimonio	1.701.158	326.405	158.290	1.451.467	2.014.404
TOTAL PASIVOS Y PATRIMONIO	3.657.510	643.986	428.805	2.021.990	3.541.897
OPERACIONES					
Ingresos operacionales	1.036.067	290.494	143.430	1.040.441	1.201.467
Costo de explotación	543.627	183.332	87.706	373.670	990.072
Costos de administración y ventas	162.581	81.913	39.087	198.741	*
Ingresos no operacionales	53.045	29.781	14.413	45.392	-
Costos no operacionales	108.389	28.132	14.606	87.286	144.439
Utilidad antes de impuesto	274.515	26.898	16.444	426.137	66.956
Impuesto a la renta	6.450	2.924	1.920	119.867	18.442
Utilidad neta	267.814	25.254	14.958	306.270	48.514

(*) Incluidos en los costos de operación.

Fuente: Memorias de las empresas, 1995

ANEXO III

TEXTOS LEGALES DE TELECOMUNICACIONES DE CHILE, PERÚ Y VENEZUELA

CHILE:

- Ley General de Telecomunicaciones (Ley 18.168 de 1982, con modificaciones posteriores)
- Decreto-Ley de Promoción de la Competencia (Decreto Ley 211, de 1973; texto refundido en D.S. 511, de 1980)

PERÚ:

- Ley de Telecomunicaciones (D.S. 013-93-TCC, de 1993)
- Ley de Desmonopolización Progresiva (Ley 26.285)
- Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones (D.S. 06-94-TCC, de 1994)

VENEZUELA:

- Ley de Telecomunicaciones (1940)
- Decreto de Creación de CONATEL (Decreto 1826, de 1991)
- Reglamento de Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones (Decreto 1877, de 1991)