UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES ESCUELA DE ECONOMÍA



LA TELEFONÍA EN VENEZUELA BAJO RÉGIMEN DE "CONCURRENCIA LIMITADA" (1991-2000) Y SU COMPARACIÓN INSTITUCIONAL Y REGULATORIA CON ARGENTINA (1990-1997) Y MÉXICO (1990-1996)

Memoria de grado presentada a la Universidad Católica Andrés Bello para optar al título de Economista.

Profesor-guía: Antonio Francés Bachilleres: José Manuel Mulatero María Carolina Navarro

Dedicada a mi madre, por su incondicional apoyo desde el principio.

A mi padre, que me ve y me cuida desde donde está.

A mis hermanos Carlos y María Fernanda, por darme ánimo en esos momentos de flaqueza.

Y, especialmente a Luis, por todo su amor.

María Carolina Navarro Romero.

Nonna, tu cariño y apoyo me han ayudado toda mi vida.

Mamá, siempre estas conmigo.

Esther tu haces mi vida más feliz.

Y mi familia que siempre estuvo a mi lado

José Manuel Mulatero Pinto

Agradecimientos

Al profesor Antonio Francés, quien nos orientó en la realización de esta tesis.

A Susana y a Fernando, por el apoyo que nos brindaron desde el comienzo.

Al Señor Javier, por su compañía, su amistad y su incomparable ayuda.

A la Nonna, por su colaboración y por compartir nuestras preocupaciones desde el inicio de la carrera.

A "los muchachos", por hacer de estos últimos años una experiencia inolvidable.

A Esther, por acompañarnos en todo momento.

A Carlitos, por ser un amigo más.

Y a todos los que, de una u otra manera, contribuyeron en la elaboración de esta tesis.

A todos ¡muchas gracias!

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	4
ÍNDICE GENERAL DE GRÁFICOS Y TABLAS	8
INTRODUCCIÓN	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
HIPÓTESIS	15
OBJETIVO GENERAL	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
CAPÍTULO 1: ECONOMÍA INSTITUCIONAL Y REGULATORIA	18
1.1 INSTITUCIONES	18
1.2 ORGANIZACIONES	20
1.3 CAMBIO INSTITUCIONAL	23
1.4 DESEMPEÑO ECONÓMICO	24
1.5 LA REGULACIÓN ECONÓMICA	25
1.5.1 Fallas de la regulación	26
1.5.2 Instrumentos de la regulación	26
1.5.3 ¿Por qué existe la regulación?	28
1.5.4 Fallas de la regulación	31
CAPÍTULO 2: <u>LA TELEFONÍA EN VENEZUELA</u>	32
2.1. RESEÑA HISTÓRICA	32
2.2. MARCO LEGAL DE LA TELEFONÍA BÁSICA EN CONCURRENCIA	
LIMITADA	
2.2.1 Constitución de 1961	
2.2.2 Ley de Telecomunicaciones	
2.2.3. Acuerdos Internacionales	40
Decreto 220 del Pacto Subregional Andino	40
Decreto Reglamentario N° 2.095 del 25 de marzo de 1992	
2.2.4. Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia	42
2.2.5. Ley de Protección al Consumidor	42
2.2.6. Ley de Impuesto Sobre la Renta	43

2.2.7 Reglamentos	45
Reglamento Sobre la Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones	45
Reglamento Sobre la Prestación de los Servicios Básicos de Telecomunicaciones	48
2.3 CONTRATO DE CONCESIÓN	48
2.3.1 Objeto de la Concesión	50
2.3.2. Régimen Impositivo y Tributario	51
2.3.3 Cesión de la Concesión	52
2.3.4 Régimen Tarifario	52
2.3.5. Interconexión	55
2.3.6. Facturación	56
2.3.7. Información	56
2.3.8. Equilibrio Económico - Financiero del Contrato	56
2.3.9. Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad de la Concurrencia Lim	
2.2.10 E	
2.3.10 Formas de inspección y vigilancia	
2.3.11. Infracciones y Sanciones	
2.3.12. Ente Regulador: Conatel	
2. 4 ÓRGANO REGULADOR	
2.4.1. Limitaciones de Conatel	
2.5 EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE VENEZUELA	
2.6. MODIFICACIONES DE LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL CONTR DE CONCESIÓN DE 1991	
2.7 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	79
2.8 JUSTIFICACIÓN DE LA CANTV PARA LAS MODIFICACIONES DE LA METAS ESTABLECIDAS EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN 1991	
<i>SÍNTESIS</i>	102
CAPITULO 3: <u>LA TELEFONÍA EN ARGENTINA</u>	
3.1 RESEÑA HISTÓRICA	
3.2 MARCO LEGAL DE LA TELEFONÍA BÁSICA EN CONCURRENCIA LIMITADA	
3.2.1 Constitución de 1853	<i>109</i> 110

3.2.2 Constitución de 1994	110
3.2.3 Ley Nacional de Telecomunicaciones: N° 19.798	111
3.2.4 Reglamento General del Servicio Básico Telefónico	112
3.3 PLIEGO Y BASES DE CONDICIONES PARA LA PRIVATIZACIÓN	
3.3.1 Objeto de la Concesión	113
3.3.2 Servicios y Régimen de Prestación de los Servicios	114
3.3.3 Duración	115
3.3.4 Ámbito Geográfico	115
3.3.5 Régimen Tributario	115
3.3.6 Régimen Tarifario	116
3.3.7 Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad de Servicio	117
3.3.8 Modificaciones	119
3.3.9 Regulador	119
3.3.10 Interconexión	120
3.3.11 Información	120
3.3.12 Infracciones y Sanciones	121
3.3.13 Terminación	122
3.4 LA COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	123
3.5 DESARROLLO ECONÓMICO DE ARGENTINA	126
3.6 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ARGENTINA	127
SÍNTESIS	131
CAPÍTULO 4: <u>LA TELEFONÍA EN MÉXICO</u>	
4.1 RESEÑA HISTÓRICA	
4.2. MARCO LEGAL DE LA TELEFONÍA BÁSICA EN CONCURRENCIA	
LIMITADA	
4.2.1 Constitución de 1917	139
4.2.2 Ley de Vías Generales de Comunicaciones (1940)	140
4.2.3 Reglamento de Telecomunicaciones (1990)	142
4.2.4. Ley Federal de Telecomunicaciones	
4.2.5. Ley Federal de Competencia Económica	
4.3 TÍTULO DE CONCESIÓN	147

4.3.1. Objeto de la Concesión
4.3.2. Servicios y Régimen de Prestación de los Servicios
4.3.3 Duración y Ámbito Geográfico
4.3.4. Cesión de Derechos
4.3.5. Régimen Tarifario
4.3.6. Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad de Servicio152
4.3.7. Formas de Inspección y Vigilancia
4.3.8. Ente Regulador
4.3.9. Interconexión
4.3.10 Facturación
4.3.11 Información
4.3.12 Infracciones y Sanciones
4.3.13 Terminación
4.4 LA SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE157
4.5. DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO159
4.6 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS162
SÍNTESIS
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS COMPARATIVO167
5.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MARCOS INSTITUCIONALES 167
5.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN
5.3 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ORGANOS REGULADORES173
CONCLUSIONES
RECOMENDACIONES180
BIBLIOGRAFÍA182
GLOSARIO
ANEXOS

ÍNDICE GENERAL DE GRÁFICOS Y TABLAS

- Nº 1 (Pag.44) Impuestos según la Ley de Impuestos sobre la Renta (1991)
- N° 2 (Pag.44) Impuestos según la Ley de Impuestos sobre la Renta (1994)
- Nº 3 (Pag.53) Cestas de Servicios para el Cálculo Tarifario
- N° 4 (Pag. 60) Infracciones y Sanciones
- Nº 5 (Pag. 66) Presidentes de Conatel (1992 2001)
- Nº 6 (Pag. 67) Ingresos Reales de Conatel (1993 1999)
- Nº 7 (Pag. 70) Demanda Estimada Demanda Real. Variación del PIB IPC
- N° 8 (Pag. 76) IPM Tarifas
- Nº 9 (Pag. 77) Acuerdo de modificación, año1996: del programa de Modernización y

Expansión de la Red-Nivel Nacional.

- Nº 10 (Pag. 80) Metas de Instalación de Nuevas Líneas Digitales (1991 1996)
- Nº 11 (Pag. 81) Metas de Modernización (1991 –1996)
- Nº 12 (Pag. 82) Metas del total de Líneas Instaladas (1991 1996)
- Nº 13 (Pag. 83) Metas de Instalación de Nuevos Teléfonos Públicos (1991)
- Nº 14 (Pag. 84) Cumplimiento de Indicadores del Contrato de Concesión (1991)
- Nº 15 (Pag. 85) Nivel de cumplimiento: Indicadores según Modificación de 1996
- Nº 16 (Pag. 86) Metas para el Tiempo de Obtención del Tono de Discar
- Nº 17 (Pag. 87) Metas: % Mínimo de llamadas Completadas Locales
- Nº 18 (Pag. 88) Metas: % Mínimo de llamadas Completadas Interurbanas

Nº 19 (Pag. 89) Metas: % Mínimo de llamadas Completadas – Internacionales

Nº 20 (Pag. 90) Larga Distancia Nacional: "100"

N° 21 (Pag. 90) Información: "103"

N° 22 (Pag. 91) Larga Distancia Internacional: "122"

N° 23 (Pag. 91) Reparaciones: "15"

Nº 24 (Pag. 92) % de Averías Efectivas por 100 Líneas

Nº 25 (Pag. 93) % de Averías Reparadas en menos de 24 horas

N° 26 (Pag. 94) % de Averías Reparadas en menos de 48 horas

N° 27 (Pag. 95) % Facturación con errores por mes

N° 28 (Pag. 96) Facturación Tardía (días)

Nº 29 (Pag. 97) Satisfacción de los Usuarios

Nº 30 (Pag. 98) Cumplimiento Global de los Indicadores del Contrato de Concesión

Nº 31 (Pag. 128) Mandato vs cumplimiento de instalación de líneas

N°32 (Pag. 128) Mandato vs cumplimiento de instalación de teléfonos públicos

Nº 33 (Pag. 162) Algunos indicadores macroeconómicos de México

Nº 34 (Pag 169) Análisis comparativo de los marcos institucionales

Nº 35 (Pag. 172) Análisis comparativo de los contratos de concesión

N° 36 (Pag. 175) Análisis comparativo de los Órganos Reguladores

INTRODUCCIÓN

A partir del siglo pasado la humanidad ha experimentado el más rápido desarrollo tecnológico en la historia. Esta revolución ha tocado muchos aspectos de la vida cotidiana, facilitando entre otras cosas la comunicación, importando cada vez menos las distancias.

Esto ha contribuido a que la visión sobre lo que debería ser la industria de telecomunicaciones, experimentara cambios. A mediados del siglo pasado se fue arraigando la creencia de que las compañías que proporcionaban el servicio de telecomunicaciones en los distintos países tendrían que ser monopolios. Existían varios argumentos para sustentar esta posición, desde aquellos que alegaban su necesidad tanto por motivos de nacionalismo como por considerarlo "sectores estratégicos", hasta aquellos que se apoyaban en argumentos de eficiencia económica. Esta última posición se fundamentaba en la consideración de esta área de la economía como un monopolio natural. Para que este exista, se debe presentar economías de escala. En estos mercados la competencia no es ni deseable ni viable. Si en la producción se presentan estas economías de escala, en donde el costo medio siempre disminuye en el largo plazo cuando la producción aumenta, será más eficiente la existencia de un único productor a la de muchas empresas dentro de la industria. Al presentarse estos monopolios naturales la competencia no es deseable dado que la existencia de mas de un vendedor aumentaría

los costos. Por otra parte tampoco es viable la competencia puesto que la empresa más grande tiene una ventaja de costos en comparación con sus competidores de menor tamaño.

Durante la década de 1980 se comenzó a cuestionar en distintos países la necesidad de que se continuara manteniendo al sector de telecomunicaciones como monopolio. Este cuestionamiento se dio por la convergencia de dos procesos distintos. Primero se rompió con la creencia de que el área de telecomunicaciones era por definición un monopolio natural, esto fue causado por el desarrollo tecnológico, como lo fue "la digitalización de las redes, la introducción de fibra óptica como medio de transmisión y la multiplicación de los satélites de comunicaciones". Segundo, como estas compañías telefónicas formaban parte del sector público y por estar protegidas legalmente de la competencia, existió un desvío en lo que debían ser sus objetivos de eficiencia como empresa, favoreciéndose en su lugar la burocracia.

A finales de los años 70 las empresas pertenecientes al sector público del Reino Unido acumulaban grandes perdidas. En Argentina durante los años 80 se dieron procesos inflacionarios y una caída del PIB, mientras que en México a partir de 1982 se produce una crisis en la balanza de pagos y Venezuela experimentó a partir de 1983, una crisis económica generalizada.

¹ FRANCÉS, Antonio. ¡Aló Venezuela! Apertura y privatización de las telecomunicaciones. Ediciones IESA y CONATEL. Caracas, 1993. Pág. XV.

Todas estas dificultades llevaron a las empresas del sector publico de estos países, entre ellas las de telecomunicaciones a presentar serias deficiencias en sus rendimientos, lo que resultó progresivamente en un mayor consenso a favor del traspaso de estas empresas a manos del sector privado y que este tenia que abrirse paulatinamente hacia la competencia, rompiendo también con el mito de que estas empresas de telecomunicaciones debían formar parte del estado por razones estratégicas o de nacionalismos.

El país pionero en romper con el monopolio de la compañía de telecomunicaciones fue Estados Unidos, al dividir al gigante en telecomunicaciones AT&T. En Inglaterra se privatizó vendiendo una parte de las acciones por medio de licitaciones y oferta pública de acciones a precio fijo. Mientras que en los países que serán objeto de nuestro estudio (Argentina, México y Venezuela) se optó por el traspaso del control de las empresas a manos del sector privado otorgándosele un periodo de concurrencia limitada (lapso de tiempo durante el cual se restringirá la entrada de nuevos competidores en ciertas áreas del sector). Este periodo difirió en plazo y condiciones en los tres países a estudiar, siendo el de Venezuela igual a nueve años, en México fue de seis años, mientras que en Argentina fue de 7 años. Argentina y México desde 1990 y Venezuela a partir de 1991.

La idea subyacente al prolongarle a estas empresas su estatus de monopolio era la de otorgarles un periodo, durante el cual pudiesen obtener los beneficios suficientes para

poder reestructurar estas empresas que se encontraban enormemente deterioradas. Exigiéndoseles al mismo tiempo el cumplimiento de distintas metas planteadas en los contratos y se crearon instituciones encargadas de regular el sector de telecomunicaciones, en Argentina la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), en México la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y en Venezuela la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Cada vez cobra mayor importancia el estudio del entorno en el cual se desenvuelven las empresas. Se ha replanteado el papel del estado, limitando su participación activa dentro del juego económico. Cada día es más evidente la importancia, para el óptimo desempeño de la economía, la existencia de un marco institucional y regulatorio adecuado, que permita la disminución de asimetrías de información, reduciendo así los costos transaccionales.

En las últimas décadas del siglo pasado varios países latinoamericanos, incluyendo Argentina, México y Venezuela, emprendieron un proceso de reestructuración de las empresas estatales, para el caso especifico de las telecomunicaciones, se decidió su traspaso a manos privadas, mediante la privatización de las siguientes empresas; en Argentina, ENTel que se dividió en Telefónica de Argentina y Telecom, encargadas de la región sur y norte respectivamente, en México, Teléfonos de México (Telmex), mientras que en Venezuela fue la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (Canty).

Al ser estos tres países similares en ciertas características socio-culturales, y dada la significativa importancia de las telecomunicaciones dentro del desarrollo económico de

un país, se hace necesario extraer las enseñanzas derivadas de estos procesos para extrapolarlas a las futuras privatizaciones que se emprendan.

Constatados los diversos niveles de desempeño alcanzado por las empresas evaluadas en este estudio, ¿se podrán establecer relaciones causales entre los cumplimientos y los marcos institucionales y regulatorios impuestos por los respectivos países, durante los periodos de concurrencia limitada?

HIPÓTESIS

Si se estudia exhaustivamente el marco institucional y regulatorio existente entre los países y las empresas objeto de esta investigación, se podrá establecer relaciones causales con el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos adquiridos por las empresas.

OBJETIVO GENERAL

Comparar los marcos institucionales y regulatorios en el área de las telecomunicaciones de Argentina, México y Venezuela, durante los periodos de concurrencia limitada, y establecer su posible incidencia en los diversos grados de desempeño alcanzados por las empresas beneficiadas: Telefónica de Argentina y Telecom, Telmex y Cantv.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. Establecer el paralelismo de las diversas instituciones formales y entes gubernamentales de Argentina, México y Venezuela relacionadas con el área de las telecomunicaciones:
- Constituciones.
- Leyes.
- Decretos.
- Normas y reglas.
- CNC, SCT, CONATEL.
- 2. Estudiar los contratos de concesión que se establecieron entre los Estados y las empresas de telecomunicaciones:
- Argentina: Telefónica de Argentina y Telecom.
- México: Telmex.
- Venezuela: Cantv.
- Analizar comparativamente, los tres contratos estudiados, los artículos referentes a las condiciones especificas de concurrencia limitada.
- 4. Determinar que variaciones se efectuaron en los contratos iniciales a solicitud de las empresas beneficiarias y que argumentos esgrimieron para exigir dichos cambios.

5. Evaluar el cumplimiento, en los informes de gestión, por parte de las empresas, de los compromisos establecidos en los contratos iniciales, al amparo de las condiciones de la concurrencia limitada, y compararlos con las nuevas exigencias que dimanan de los contratos modificados.

CAPÍTULO 1: ECONOMÍA INSTITUCIONAL Y REGULATORIA

Un sistema regulatorio es el resultado de un compromiso social y político, al que se llega por medio de negociaciones sociales. Al consolidarse este proceso se constituyen instituciones, organizaciones, reglas, métodos, etc. Que tiene como finalidad mantener un equilibrio social.²

Este trabajo hará referencia principalmente a las obras de Douglass C. North llamadas Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, y su publicación Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance, también se utilizará el trabajo de George Stigler titulado The Theory of Economic Regulation, al igual que otros "papers". Lo que permitirá sentar las bases para el estudio de las instituciones, organizaciones, desempeño económico, cambio institucional y regulación económica.

1.1 INSTITUCIONES

Se entiende por instituciones aquellas "reglas del juego" dentro de una sociedad, son las normas que regularán la conducta social del hombre. Se intuye que una de sus funciones es la de facilitar la vida cotidiana, "por consiguiente estructuran incentivos en

² COING, Henri. Regulación de los Servicios Públicos: de cómo al por qué. IESA, Centro de Políticas Públicas. Caracas, octubre de 1998.

el intercambio humano, sea político, social o económico"³. "Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria".⁴

Se puede diferenciar entre dos tipos de instituciones las llamadas formales y las informales. Por ejemplo, el cuerpo de leyes vigentes dentro de un determinado país constituye las instituciones formales y las informales las constituyen los valores y/o cultura en general. En parte las instituciones son creadas para intentar alcanzar resultados más eficientes, también en el aspecto económico.

Se observa que dentro del juego económico muchas de las transacciones que se realizan, se hacen bajo información incompleta. Puede entonces pensarse que estas instituciones no son impuestas a la fuerza, sino más bien son el resultado (al menos las reglas formales) de aquellos agentes que utilizan su poder de negociación. De esto no es correcto concluir que todas las instituciones derivadas de las interacciones de los hombres serán siempre las más eficientes, existen distintos casos empíricos a lo largo del mundo que demuestran lo contrario, por lo que se podrán esperar resultados mixtos.

Lo anterior se comprenderá con mayor facilidad si se interioriza que las instituciones son el resultado de la conducta humana y de su interacción a lo largo del tiempo. Esto implica que no todas las instituciones serán iguales y mucho menos podrán ser

³ NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. P13.

consideradas como estáticas, al igual que la conducta humana estas tendrán que evolucionar necesariamente.

La conducta humana que crea las instituciones se aleja de aquella idealizada por la teoría económica Neoclásica. Una diferencia fundamental lo constituye la importancia que se le otorga al "medio" en la creación de instituciones.

Como resultado del constante enfrentamiento por parte de los hombres, con situaciones en las que debe tomar decisiones basado en información incompleta (mercados imperfectos) se crean las instituciones. Por lo que estas tendrán como una de sus finalidades disminuir los costos derivados de estas circunstancias, conocidos como "costos transaccionales". Mientras menores sean estos costos se puede afirmar que las instituciones serán más eficientes.

1.2 ORGANIZACIONES

Las organizaciones son "entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad"⁵. Se debe diferenciar organizaciones de instituciones. A pesar de que las primeras también "proporcionan una estructura a la

⁴ Idem, p. 14

⁵ Idem, p. 99

interacción humana"⁶, estas vienen a conformar los sujetos de las normas. Las organizaciones pueden incluir cuerpos económicos, políticos, sociales y educativos. Son uniones de personas que de alguna forma tienen objetivos en común.

Las Organizaciones al igual que las instituciones no son estáticas, estas también le dan forma a las instituciones. Se puede decir que estas proporcionan una dirección al cambio institucional, a través de la consecución de sus objetivos.

Un punto que es importante destacar dentro de las organizaciones es la existencia de conocimientos. Los conocimientos adquiridos por estas están condicionados por las instituciones. Las destrezas que serán perfeccionadas por sus miembros estarán destinadas a obtener el desenvolvimiento más óptimo, dadas las instituciones. Si se supone un juego repetido, es de esperar que el jugador obtenga cada vez mejores resultados.

La adquisición de conocimientos juega un rol mucho más importante que la sola obtención de mejores resultados. La teoría neoclásica supone que la función del gerente o administrador es la de asignar de la forma más eficiente una cierta disponibilidad de recursos. Ellos suponen que el gerente de los recursos posee toda la información que le es necesaria para tomar sus decisiones, y que la obtención de esta información o conocimiento no representa costo alguno. Pero, tomar decisiones con incertidumbre para obtener ventajas en los distintos mercados y el evaluar procesos de producción, es la

⁶ Idem, p.15

principal tarea del administrador, el que invierte también recursos para obtener conocimientos, intentando así, de esta forma disminuir lo más posible la incertidumbre. El que las organizaciones persigan estos fines, puede tener consecuencias que no eran previstas desde el inicio. Por ejemplo, la inversión que se hizo en la tecnología de misiles a lo largo de la carrera armamentista, proporcionó un gran caudal de conocimientos a aquellos científicos que se propusieron iniciar los viajes espaciales.

Douglass North destaca dos puntos muy importantes:

- "El marco institucional dará forma a la dirección de la adquisición del conocimiento y de las aptitudes.
- La dirección será el factor decisivo del desarrollo a largo plazo de la sociedad".

Las organizaciones pueden, no solo destinar sus esfuerzos a mejorar sus decisiones, sino que también a intentar modificar las instituciones. Esto lo hacen si perciben que de alguna manera lograrán mejores resultados.

No siempre los incentivos institucionales que perciben las organizaciones favorecen la inversión en conocimientos o la forma más óptima de obtenerlos. También la existencia de incentivos institucionales distintos, ocasionará que ciertos tipos de conocimientos sean más provechosos que otros, haciendo que sociedades con instituciones distintas

⁷ Idem, p.105

desarrollen habilidades diferentes. Esto puede desencadenar (como de hecho ocurre) en marcos institucionales eficientes o ineficientes.

1.3 CAMBIO INSTITUCIONAL

Para entender mejor el cambio institucional se debe conocer lo que significa una situación de equilibrio institucional; es aquella "en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores considera ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos". Esta situación podríamos considerarla la mejor posible, lo que no significa que todos los jugadores están contentos, solo que no se encontrarán mejor si intentan cambiar. Este equilibrio se obtendrá dadas las limitaciones institucionales existentes, sin importar si estas son o no eficientes.

El "agente de cambio" lo constituye el empresario, que está en una búsqueda constante de un mejor desempeño o resultado. "El cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimientos obligatorios que constituyen el marco institucional".⁹

Una fuente de cambios institucionales es el cambio en los precios relativos, estos pueden ser de carácter exógeno o endógeno, siendo estos últimos el resultado de las iniciativas

⁸ Idem, pp.113-114

de los empresarios, como consecuencia de las habilidades adquiridas. Otra fuente de cambios institucionales son los cambios en los gustos.

Los precios al igual que las organizaciones no son fijos, estos también se modifican de forma gradual. Al modificarse estos de manera continua se inducirá, entonces, a los cambios institucionales. Los agentes percibirán en cierto punto que si modifican las instituciones podrán obtener mejores resultados, por lo que dedicarán esfuerzos y recursos en este sentido. Un ejemplo de esto se puede observar en los "grupos de cabildeo".

Existe lo que Douglass North califica como cambio discontinuo, siendo este un "cambio radical en las reglas formales". Mientras que los cambios incrementales son aquellos que se dan "en los contextos institucionales que permiten nuevas negociaciones y compromisos entre los jugadores". 11

1.4 DESEMPEÑO ECONÓMICO

Las instituciones "son el determinante subvacente del desempeño de las economías" 12. A diferencia de aquellos modelos, en donde se supone que los encargados de tomar decisiones poseen toda la información necesaria, la mayoría de los mercados son

⁹ Idem, p.110 ¹⁰ Idem, p.118 ¹¹ Ibidem.

incompletos o imperfectos por lo que se deben tomar decisiones con asimetría de información.

Debido a que la información es costosa, las sociedades crean las instituciones para que por medio de la mediación en la interacción humana, se logren disminuir dichos costos. La forma en como se conciben estas instituciones tendrán un peso significativo en la evolución de dicha sociedad, también desde el punto de vista económico. Estas son creadas con el fin de satisfacer ciertas necesidades, pero a su vez influirán y serán influidas por las organizaciones. Las instituciones determinarán los incentivos, por los que las organizaciones se estructuran con la finalidad de obtener los mejores resultados posibles, sobre la base de tales incentivos. Las instituciones, no siempre imponen incentivos que lleven a la sociedad en conjunto a que logre un mayor bienestar económico.

1.5 LA REGULACIÓN ECONÓMICA¹³

Se entiende por regulación al "conjunto de limitaciones impuestas por el Estado a las elecciones de los individuos o las organizaciones"¹⁴. Esto se lleva a cabo por el "poder coercitivo" del Estado. La regulación económica es la intervención del gobierno sobre

¹² Idem, p.139

¹³ La información referente a la regulación económica se baso en el trabajo de STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. 1971.

las firmas en materia de precios, cantidades, entrada y salida de los mercados, calidad e inversión.

1.5.1 Fallas de la regulación

El Estado puede alcanzar sus objetivos de regulación de varias maneras. La Primera de ellas es la directa, donde el Estado fija la asignación final de los recursos o las variables que influyen directamente en ellas, quedando los agentes restringidos a las regulaciones impuestas. Las segunda manera es la indirecta, donde el regulador busca cambiar la conducta de los agentes modificando algunos costos y beneficios claves.

1.5.2 Instrumentos de la regulación

- Controles de precios: la regulación de precios se puede dar estableciendo un precio particular o un rango de precios que las firmas puedan cobrar. Un ejemplo de esto es la fijación de precios máximos (price caps). O más bien una tasa de retorno apropiada. Por lo general el regulador establecerá un precio tal que las firmas obtengan una tasa de retorno que cubra sus costos y las haga obtener un beneficio moderado.
- Controles de cantidad: se pueden llevar a cabo a través del establecimiento de cantidades máximas o mínimas de producción. En la práctica esto se hace con la finalidad de asegurar la satisfacción de la demanda (o parte de ella) de dicho bien o

¹⁴ ALAYON, Angel, <u>La relación entre Estado</u>, mercado y regulación: viejo debate, nuevas ideas. IESA. p.3

servicio, y también para la eliminación o disminución de externalidades negativas.

Las restricciones a las cantidades de un bien o servicio se pueden llevar acabo con o sin una regulación de precios.

- regulación mas frecuente. Por ejemplo en el caso de la industria de las telecomunicaciones, se han establecido controles de entrada hasta finales del siglo pasado, donde muchos países abrieron el sector a la libre competencia. Los controles de salida se establecen con el objeto de proveer a un mayor número de consumidores de un bien o servicio, que en el caso de un régimen de libre competencia. Otra razón seria obligar a las firmas que ya están participando en un sector a permanecer en el, aunque sea poco a nada rentable.
- Controles de calidad e inversión: La regulación a la calidad de productos y servicios consiste en la exigencia por parte del regulador hacia la firma regulada de ciertos rangos de calidad, sin embargo este tipo de exigencias no son muy usadas, debidos a los altos costos de implementación y a la dificil tarea de concretar que es lo realmente importante a la hora de hablar de calidad. El control de la inversión se realiza a través de la supervisión sobre las decisiones del uso de capital. Este tipo de regulación tampoco es muy frecuente.

1.5.3 ¿Por qué existe la regulación?

Existen dos teorías al respecto, una se refiere a la idea de corregir "fallas del mercado", originalmente se le llamaba Teoría del Interés Público (TIP), más recientemente como Análisis Normativo a la Teoría Positivista (ANP) y la otra se refiere al interés que tienen ciertos grupos de poder de capturar rentas.

La primera teoría considera que algunas "fallas del mercado" son:

• *Monopolios naturales:* Estos se presentan en los casos donde un bien o servicio es producido a un menor costo cuando existe una sola empresa en el mercado. Estos monopolios se caracterizan por la presencia de economías de escala, de altos costos hundidos y costos fijos, y por ser de consumo masivo entre otras características. "La regulación de este tipo de empresas pudiera entenderse como un intento de evitar el uso del poder monopólico de la firma en detrimento de la sociedad"¹⁵.

• Externalidades: "cuando la actividad de una entidad (una persona o empresa) afecta directamente el bienestar de otra, de una forma que no se transmite a través de los precios del mercado, ese efecto se llama externalidad". Este puede ser positivo o negativo. Los entes reguladores intentan evitar o minimizar los efectos de las externalidades negativas, debido a la incapacidad del mercado de controlar esta situación.

15 Idem, p.4

¹⁶ KATZ, Michael L. Y ROSEN, Harvey L. Microeconomia. Addison-wesley Iberoamericana. Wilmington, Delaware, E.U.A. p.648

• Información imperfecta: el Estado puede intervenir para evitar consecuencias no deseadas como resultado de los altos costos de la adquisición de información. Este control Estatal ayuda a reducir la incertidumbre. "En ocasiones, el problema de la información imperfecta se reduce a asimetrías de información entre las diferentes partes de una transacción" 17

Esta teoría del análisis normativo positivista presenta algunos problemas. Primero, es una teoría bastante incompleta. Esta supone que la regulación ocurre a través de una acción legislativa y con el establecimiento de agencias reguladoras, sin embargo no explica el mecanismo de estas acciones, sólo asume que se producen. Segundo, no explica la existencia de regulaciones en firmas que no son monopolios naturales, ni tienen externalidades. De igual forma esta teoría no encaja muy bien en el hecho de que algunas empresas hacen lobbies para que existan regulaciones, siempre y cuando a partir de éstas logran aumentar sus rendimientos por encima de lo normal (lo que concontrasta con el ANP). Tercero, algunos estudios como el de Stigler y Friedlan demostraron que la incidencia de la regulación en los precios es insignificante.

Existen teorías que no apoyan la idea de que la regulación se deba a la existencia de "fallas de mercado". Una de estas es la teoría de la captura, la cual se apoya en la idea de que las regulaciones se crean para beneficiar a las firmas (sector industrial). Esta teoría dice que los reguladores son "capturados" por la industria. Algunas de las críticas a la

¹⁷ Angel Alayón, La relación entre Estado, mercado y regulación: viejo debate, nuevas ideas. IESA. p.6

teoría de la captura son: 1) Se ha verificado que muchas regulaciones están en contra de los intereses de los empresarios. 2) No posee una explicación clara de como la "captura" es llevada a cabo. 3) La regulación afecta a varios grupos, por ejemplo, firmas, trabajadores y consumidores, la teoría de la captura no expone el porque el ente regulador no es "capturado" por alguno de estos otros grupos. 4) No explica el fenómeno de la desregulación.

Una teoría que llega a un punto intermedio entre la visión positiva y la Teoría de la Captura es la Teoría Económica de la Regulación. Para formular esta teoría Stigler se basa en varios supuestos. Como:1) El principal recurso del estado es el poder. 2) los agentes buscan maximizar sus beneficios de manera racional. 3) Los políticos buscan maximizar los votos. 4) Una forma de maximizar ingresos es a través de los sistemas políticos.

Ciertos grupos de interés exigen ser regulados, para que por medio de dicha regulación se logre una nueva redistribución de la riqueza, que los favorezca más a ellos. De aquí se desprende algunos elementos importantes.

- La regulación ayuda a una distribución más equitativa de la riqueza.
- Los políticos basan sus decisiones en función de perpetuar su estancia en el poder.
- Existe cierta competencia por parte de los grupos de interés para obtener beneficios de los políticos, ofreciendo a cambio su apoyo.

Estos elementos traen como consecuencia que la regulación tienda a beneficiar mas a los grupos que están mejor organizados.

1.5.4 Fallas de la regulación

Existen algunos casos donde las pérdidas que acarrea la regulación supera sus beneficios:

- Cuando los agentes económicos poseen información imperfecta. Es difícil creer que algún ente centralizado pueda sustituir al mercado eficientemente en el proceso de búsqueda y manejo de la información.
- Debido a que el monitoreo que realizan las agencias reguladoras es imperfecto, el mercado puede crear mecanismos para evadir la regulación.
- Los reguladores pueden favorecer a ciertos grupos privados, debido a que es un tanto común que personas que han trabajado en los entes regulatorios, luego comienzan a trabajar en empresas que regulaban anteriormente.
- Debido a que los cambios tecnológicos avanzan rápidamente es posible que los reguladores no sean capaces de entender lo que está pasando y esto los lleva a tomar decisiones no acertadas.

CAPÍTULO 2: <u>LA TELEFONÍA EN VENEZUELA</u>

2.1. RESEÑA HISTÓRICA

Los inicios de la telefonía en Venezuela se remontan a 1883 cuando se otorgó la primera concesión para la instalación de teléfonos, bajo la Presidencia de Guzmán Blanco. James A. Derron, un representante de la Intercontinental Telephone Company of New Jersey, instaló tres teléfonos en Caracas: Uno en la Casa Amarilla, otro en la Universidad, y, el tercero, en un comercio en Puente Hierro, a modo de demostración. Posteriormente, el Estado Venezolano otorgó otras concesiones a distintas compañías, para desarrollar el sector en distintas regiones de Venezuela.

El 20 de junio de 1930 es fundada la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), por Félix Guerrero, Manuel Pérez Abascal y Alfredo Damirón, con un capital de Bs. 500.000,00, convirtiéndose rápidamente en la compañía con más éxito en Venezuela, que, paulatinamente, fue absorbiendo muchas de las otras compañías telefónicas que operaban en el país.

A partir de octubre de 1946, el Ministerio de Comunicaciones comienza a competir directamente con Cantv, desarrollando sus propias líneas de telégrafos, télex y teléfonos. Por fin, en el año 1953, el Estado adquiere la Cantv, a través de este Ministerio, y sería

después de veinte años, en 1973, cuando se convierte en un monopolio, al nacionalizarse la última empresa de telecomunicaciones que se encontraba en manos privadas, llamada Teléfonos de San Fernando de Apure.

Durante las décadas de los 60 y 70 se hizo habitual nacionalizar las empresas de los sectores considerados estratégicos, además de considerarse a las telecomunicaciones como monopolios naturales. Dentro de este contexto político, la Cantv pasó a manos del Estado, puesto que, además, existía la convicción de que sólo él disponía de la capacidad de realizar las grandes inversiones requeridas por el sector, y el único que contaba con inmensos recursos, generados por los ingresos petroleros.

A partir de la nacionalización, y hasta finales de la década de los 70, la calidad del servicio de telefonía fue satisfactoria. Para la década de 1980, la Cantv comenzó a sufrir las consecuencias de una mala gerencia, produciéndose un marcado deterioro en la red telefónica del país. Por otro lado, Venezuela experimentó una profunda crisis económica manifestada a partir del "viernes negro" del 83, durante el gobierno de Luis Herrera, cuando se rompió el emblemático Bs. 4,30 por dólar, y se inició una caída en picada del nivel de vida de la población, y una disminución drástica de la inversión. La mayoría de las compañías del sector público, exceptuando el petrolero, se encontraban subsidiadas. Específicamente, en el caso de la Cantv, la telefonía local era subsidiada por las altas

tarifas de la telefonía internacional¹⁸. En medio de esta situación, había un motivo adicional y determinante para privatizar la Cantv, que lo constituía el hecho de que las comunicaciones, impulsadas por las innovaciones tecnológicas, eran determinantes para el desarrollo del país.

Cuando Carlos Andrés Pérez asumió el Gobierno por segunda vez (1989), el país transitaba por una delicada situación económica, que lo decidió a aplicar un plan de reformas, integrado en el "VIII Plan de la Nación" (1989-1994), en el que se planteaba, como prioridad, la transferencia de algunas empresas del sector público al privado. Debido a la importancia que tenía para el desarrollo del país el buen funcionamiento de las telecomunicaciones, se tomó la decisión de privatizar la Cantv. Este hecho suscitó controversias, y hubo sectores que se opusieron, tanto del sector laboral como del mundo político. La confrontación con los actores políticos se debió, principalmente, al arraigado criterio que consideraba a este sector como de valor estratégico para los intereses y seguridad de la nación, y, por consiguiente, no podía ser dejado en manos privadas. Por otro lado, existía el temor, tanto por parte de los sindicatos como por parte de los trabajadores, de que la privatización supondría la pérdida de empleos e inestabilidad laboral. Se logró, por medio de un proceso de ardua negociación llegar a un consenso, al mismo tiempo que se realizaba una campaña para el convencer a la opinión pública. Este cambio en la matriz de opinión se facilitó, puesto que predominaba un convencimiento, en la mayoría de la población, de la ineficacia y acelerado deterioro de la estructura

¹⁸ HARVARD BUSINESS SCHOOL. Canty. 1994.

interna de la empresa, todo ello aunado a la mala calidad del servicio, y a la falta de recursos que le permitieran al Estado las grandes inversiones, tan imprescindibles para llevar a la Canty a un nivel de eficiencia.

Para mediados de 1991, era un hecho la venta de la Cantv. El Gobierno tenía como principales objetivos¹⁹:

Expansión de servicios, y mejoramiento de la calidad de los mismos.

Promover la competencia en las telecomunicaciones.

Generar empleos.

Estimular el desarrollo de nuevos bienes y servicios.

Atraer las inversiones extranjeras.

Desarrollar mercados de capital.

Liberar los recursos financieros, de acuerdo a lo establecido por el Gobierno.

En 1991, se transfirió el 11% de las acciones a los empleados de la empresa, y se vendió otro 40% al consorcio Venworld, por 1.89 mil millones de dólares, otorgándole, de esta manera, el control de la Compañía. El 49% de las acciones restantes permanecieron en manos del Estado que, en 1996, se desprendió de otro 35% por medio de su colocación en las Bolsas de Caracas y Nueva York, con lo que se logró un ingreso adicional de 1.1 mil millones de dólares.

Para asumir su nuevo rol como regulador, el Estado creó un organismo llamado Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), mediante el decreto 1.826, del 5 de septiembre de 1991, encargada de supervisar el sector.

Una vez dado el primer paso en la apertura hacia la competencia, y gracias a los estudios hechos de experiencias similares en otros países, se decidió restringir la entrada de nuevos participantes, otorgándole a Cantv la exclusividad en los servicios de telefonía fija - local, nacional e internacional -, por un lapso igual a nueve años, que finalizó en noviembre del 2000, al que se le llamó "Periodo de Concurrencia Limitada". Este proceso se concretó mediante la firma del Contrato de Concesión, el 14 de octubre de 1991, entre la República de Venezuela y la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. El propósito de este contrato era: "Modernizar y expandir la red nacional de telecomunicaciones; mejorar sustancialmente la provisión, calidad y el uso de servicios de telecomunicaciones a tarifas razonables; y evitar la discriminación injusta o irrazonable en la provisión de los servicios de telecomunicaciones"

¹⁹ Fuente: Cantv.

²⁰ REPUBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. <u>Contrato de Concesión Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela</u>. Caracas, octubre de 1991.

2.2. MARCO LEGAL DE LA TELEFONÍA BÁSICA EN CONCURRENCIA LIMITADA

- Constitución de la República de Venezuela (1961) y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- 2. Ley de Telecomunicaciones (1940) y Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000).
- 3. Acuerdos Internacionales: Decreto 220 del Pacto Subregional Andino (1988) y Decreto Reglamentario No. 2.095 (1992).
- 4. Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia (1992).
- 5. Ley de Protección al Consumidor (1995).
- 6. Ley de Impuesto sobre la Renta (1991, 1994 y 1999).
- Reglamentos: Reglamento sobre la Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones (1991), y Reglamento sobre la Prestación de los Servicios Básicos de Telecomunicaciones (1992).

2.2.1 Constitución de 1961

La Constitución de la República de Venezuela fue publicada en la Gaceta Oficial No. 662 del 23 de enero de 1961. Garantizó, durante el período de "concurrencia limitada", el ejercicio de la libre actividad económica privada, bajo la supervisión y regulación del

Estado²¹. A pesar de que constitucionalmente el Estado se reservaba la competencia de las telecomunicaciones²², estaba facultado para otorgar concesiones²³.

Por Ley, en Venezuela están prohibidos los monopolios, pero, para el caso de la CANTV, esto no fue un obstáculo, ya que "el Estado tiene la potestad de otorgar concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público"²⁴. Con el proceso de privatización de la CANTV, se dio la posibilidad de la participación de inversionistas extranjeros en su capital accionario, lo que también se encuentraba previsto en la Constitución²⁵.

Para finales del período de "concurrencia limitada", Venezuela adoptó una nueva Constitución, a la que se denominó: Constitución Bolivariana de Venezuela, publicada en el Nº 36.860 de la Gaceta Oficial, del 30 de diciembre de 1999. En lo referente a aquellos artículos que pudieran afectar de alguna manera la "concurrencia limitada", se observa que mantiene los mismos principios, por lo que, a nivel constitucional, este cambio en las instituciones formales no tuvo incidencia significativa en la materia de este estudio.

²¹ Constitución de la República de Venezuela. 1961. Artículos: 96, 98 y 99.

²² Idem, Artículo 136, ordinal 22.

²³ Idem, Artículo 96.

²⁴ Idem, Artículo 97.

²⁵ Idem, Artículo 107.

2.2.2 Ley de Telecomunicaciones

La Ley de Telecomunicaciones, vigente al inicio del período de "concurrencia limitada", fue promulgada el 29 de julio de 1940, y con ella se derogaron: La Ley de Telecomunicaciones de 1936, y la Ley sobre Comunicaciones Cablegráficas con el Exterior, de 1927.

Esta Ley establecía la exclusividad del Estado en la explotación de este sector, al mismo tiempo que se le otorgaba al Ejecutivo la facultad para dar²⁶ y revocar concesiones sujetas a su supervisión²⁷. También se especificaba en ella que las compañías que prestaran servicios telefónicos estarían sujetas al pago de los tributos que el Ejecutivo determinara²⁸, estando comprendidos los impuestos entre un 5% y un 10%, sobre el producto de las conexiones telefónicas. Específicamente, para este período de "concurrencia limitada", se optó por un 5%²⁹.

Otro aspecto importante a señalar lo constituye la necesidad de un acuerdo entre la empresa de telecomunicaciones, Cantv, y el ejecutivo, para la fijación de tarifas máximas y mínimas. En el caso específico de la "concurrencia limitada" estos acuerdos eran hechos entre la Cantv y el órgano regulador Conatel, que tenía la potestad de su aprobación. El proceso de privatización, y casi la totalidad del periodo de "concurrencia

²⁶ REPÚBLICA DE VENEZUELA. Ley de Telecomunicaciones. 1940. Artículo 1.

²⁷ Idem, Artículo 2.

²⁸ Idem, Artículo 9 y 15.

²⁹ FRACÉS, Antonio. Aló Venezuela! Apertura y privatización de las telecomunicaciones. Ediciones IESA y Conatel. Caracas, 1993. Pág. 219.

limitada", se dieron bajo el amparo de esta Ley, y esto fue posible gracias a la amplitud con que fue concebida. Pero, al mismo tiempo, no era el marco institucional más adecuado para este proceso, puesto que era evidente la necesidad de una nueva ley que presentara al Estado, ya no como empresario, sino como supervisor, y que conjugara una serie de decretos y reglamentos vigentes para la época, para así obtener un ambiente institucional más sólido, que promoviera el crecimiento del sector. En el año 1992 se realizó un proyecto de ley que buscaba satisfacer estas necesidades, pero no es hasta el 12 de junio del 2000, a falta de pocos meses para concluir el periodo de "concurrencia limitada", cuando se promulga una nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

2.2.3. Acuerdos Internacionales

Decreto 220 del Pacto Subregional Andino

"Los países miembros de la Comunidad Andina, desde la subscripción del Acuerdo de Cartagena en el año de 1969, trabajaron para lograr su integración física a través del desarrollo de acuerdos cooperativos y la ejecución de proyectos de interconexión de su infraestructura". Los países firmantes son: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela que se integró en 1973.

Basándose en el artículo 107 de la Constitución Venezolana (1961) se decidió que, parte de la legislación que regiría el tratamiento de las inversiones foráneas, estaría sustentada por el Acuerdo de Cartagena. En este Acuerdo se encuentra explícita la necesidad de

establecer reglas comunes a la inversión extranjera. Al mismo tiempo, se les da la potestad, a cada uno de los países miembros, de permitir la inversión extranjera, cuando ésta pueda contribuir con el desarrollo del país receptor³¹, en los sectores que el Estado determine³². También se prevé la supervisión del cumplimiento de los contratos firmados, que estará a cargo de los organismos que para ello disponga cada uno de los países miembros³³.

Decreto Reglamentario N° 2.095 del 25 de marzo de 1992

Por medio de este Decreto se aprueban las decisiones N° 291 y 292 de la Comisión del Acuerdo del 21 de marzo de 1991, en las cuales se garantiza que la inversión extranjera tendrá el mismo trato que la nacional, y se le permitirá participar en cualquier sector de la economía, con la estipulación expresa de no necesitar autorización. Para el caso específico de la telefonía básica, esto no es totalmente cierto, ya que, cualquier empresa que decidiera invertir en el sector, debía y debe someterse a un proceso aprobatorio. Se establece también la libertad de colocar divisas en el exterior, producto de sus operaciones, o movimientos de capital, y acceso al crédito.

³⁰ RODRÍGUEZ, Elda. Conatel en Red. Ediciones Conatel. Año 2 Nº 6, Caracas, Marzo 2001. Pág. 13.

³¹ REPÚBLICA DE VENEZUELA, Decreto 220 del Pacto Subregional Andino. Caracas, Art. 2.

³² Idem, Art.17. ³³ Idem, Art. 6.

2.2.4. Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia

Publicada en la Gaceta N° 34.880, del 13 de enero de 1992, en esta ley se encuentran consagrados los principios que, de una u otra forma, prohiben la excesiva concentración del mercado; sin embargo, se establece un régimen de excepciones, que pueden ser autorizadas por el ejecutivo en casos especiales, las que, a su vez, se encuentran amparadas bajo el artículo 97 de la Constitución de 1940.

2.2.5. Ley de Protección al Consumidor

Esta Ley fue promulgada en la Gaceta Oficial, N° 4.898 Extraordinario, del 17 de mayo de 1995, con la finalidad de proteger a los consumidores y usuarios. Por lo que en ella se establecen una serie de derechos:

Los usuarios tiene el derecho a precios y tarifas justas, por lo tanto el Ejecutivo Nacional podrá regularlos, con el objeto de no crear desequilibrios en la economía y de garantizar el bienestar de la población.³⁴ De igual forma se establece el derecho a la compensación o reparación de daños y perjuicios,³⁵ el derecho a recibir una factura detallada³⁶, y a un mecanismo eficiente de recepción de quejas y reclamos.³⁷ También se establecen las multas y sanciones a los operadores o proveedores por el incumplimiento de sus

³⁴ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Ley de Protección al Consumidor</u>. Caracas, mayo 1995. Artículo 5.

³⁵ Idem, Artículo 6 ordinal 5.

³⁶ Idem, Artículo 13.

³⁷ Idem, Artículo 10.

obligaciones³⁸, así como procedimientos para la conciliación y el arbitraje.³⁹ Con el objeto de defender estos y otros derechos del usuario y consumidor, fue creado el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU).⁴⁰

2.2.6. Ley de Impuesto Sobre la Renta

El Impuesto Sobre la Renta pecha los enriquecimientos netos y disponibles, obtenidos por la realización de actividades económicas en Venezuela. Se entiende por enriquecimiento neto, el incremento en el patrimonio, que se obtiene de restar, a los ingresos brutos, aquellos costos deducidos permitidos por esta Ley. Mientras que se considera renta bruta, aquella que proviene de la venta de bienes y servicios. Entre los sujetos que están sometidos al pago de impuestos se encuentran las compañías anónimas.

En la Ley de Impuesto Sobre la Renta, promulgada en el año de 1991 en Gaceta Oficial N° 4.300 Extraordinaria del 13 de agosto, se estableció un cuadro de dos etapas, en donde se determina el porcentaje de ingresos netos que deberán cancelar las personas jurídicas, de acuerdo al tramo en el que se encuentren.⁴³

³⁹ Idem, Artículo 134.

³⁸ Idem, Artículo 94.

⁴⁰ Idem, Artículo 73.

⁴¹ REPÚBLICA DE VENEZUELA. Ley de Impuesto Sobre la Renta. Gaceta Oficial No. 4.300 Extraordinario. Caracas. 13 de Agosto 1991. Artículo 1.

⁴² Idem, Artículo 2.

⁴³ Idem, Artículo 55.

Cuadro N°1
Tramos según la Ley de Impuesto sobre la Renta (1991)

Por la fracción comprendida entre Bs. 0,01 y 2.000.000,00	20%
Por la fracción que exceda de Bs. 2.000.000,00	30%

Posteriormente, en el año de 1993, se publica una nueva Ley, que mantiene el mismo esquema de pago impositivo. Pero ésta fue sustituida al año siguiente por la de 1994, que presentó cambios significativos en esta materia. Primero, se cambió el sistema por medio del cual se calculaba la base impositiva, y se dejaba de tomar el ingreso en bolívares, para calcularlo en Unidades Tributarias (UT). Segundo, se incrementa en un tramo más la base impositiva.⁴⁴

Cuadro N°2 Tramos según la Ley de Impuesto sobre la Renta (1994)

Por fracción comprendida hasta 2.000 UT	15%
Por la fracción que exceda de 2.000, hasta 3.000 UT	22%
Por la fracción que exceda de 3.000 UT	34%

⁴⁴ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Ley de Impuesto Sobre la Renta</u>. Gaceta Oficial No. 4.727 Extraordinario. 27 de Mayo 1994. Artículo 53.

En 1999 se promulgó una nueva Ley de Impuestos Sobre la Renta, que mantuvo las mismas tasas impositivas.

2.2.7 Reglamentos

"Los Reglamentos de Servicios establecen de manera detallada las condiciones técnicas para la prestación de los servicios otorgados en concesión y son de obligatorio cumplimiento para la concesionaria" 45.

Reglamento Sobre la Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones

Este Reglamento fue decretado el 3 de octubre de 1991, y fue realizado, no sólo con la finalidad de reglamentar el proceso de privatización, sino también la apertura del sector, nueve (9) años después. Establece la obligatoriedad de que el beneficiario de la concesión esté domiciliado en Venezuela⁴⁶. También se niega la posibilidad de otorgar concesiones sin límite preestablecido de tiempo⁴⁷.

Los contratos de concesión son otorgados de manera tal que el operador no pueda ceder o transferir, total o parcialmente, sin la supervisión y autorización del MTC, las siguientes atribuciones:

⁷ Idem, Artículo 7.

⁴⁵ FRANCÉS, Antonio. ¡Aló Venezuela! Apertura y privatización de las telecomunicaciones. Ediciones IESA y Conatel. Caracas, 1993. Pág. 203.

⁴⁶ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Reglamento Sobre la Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones</u>. Caracas, octubre 1991. Art. 5.

a. "El control ejercido por éste para la ejecución o cumplimiento de los términos y condiciones establecidas en la correspondiente concesión.

b. Su control accionario, financiero o gerencial.

c. Las obligaciones asumidas para servir con el correspondiente contrato de concesión",48.

De igual forma, se prohiben los subsidios cruzados⁴⁹, pero la empresa deberá reflejar (durante la etapa de transición) en su contabilidad, la existencia de éstos⁵⁰. Se puede observar en este reglamento cómo el Estado deja a un lado su papel de empresario, y pasa a ser un regulador del sector, otorgándosele las facultades de supervisar tarifas, modernizaciones y mejoramientos, así como la competencia⁵¹.

Todo operador se ve en la obligación de modernizar su infraestructura, con la finalidad de mejorar la calidad y los costos, de acuerdo al contrato de concesión⁵². Así como el de proveerle a su regulador (MTC) toda la información de sus instalaciones⁵³, de su contabilidad⁵⁴, y de sus planes de expansión⁵⁵, de acuerdo a lo establecido en su contrato correspondiente.

⁴⁸ Idem, Artículo 7.

⁴⁹ Idem, Artículo 9.

⁵⁰ Idem, Artículo 41.

⁵¹ Idem, Artículo 11.

⁵² Idem, Artículo 21.

⁵³ Idem, Artículo 22 ordinal a.

⁵⁴ Idem. Artículo 22 ordinal f.

Las tarifas deberán permitir que cualquier operador pueda alcanzar aquellos estándares, de servicio y normas, exigidos por el MTC y el Contrato de Concesión⁵⁶. El operador está obligado a informar al Ministerio del cumplimiento o incumplimiento de los compromisos y metas establecidas en el Contrato de Concesión⁵⁷. La concesionaria presentará al Ministerio un informe detallado de las tarifas vigentes que se encuentran reguladas,⁵⁸ así como una propuesta de cualquier modificación⁵⁹, que deberá ser aprobada por el MTC en un plazo de veinte (20) días, tal como lo prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) en su artículo N° 5 ⁶⁰.

También señala que cualquier acto administrativo, que la empresa considere contrario a sus intereses, podrá ser revisado de conformidad con la ley⁶¹. Este Reglamento prevé la transferencia de las facultades inherentes al MTC, como organismo regulador, hacia Conatel⁶².

55 Ibidem.

⁵⁶ Idem, Artículo 25.

⁵⁷ Idem, Artículo 27.

⁵⁸ Idem, Artículo 28.

⁵⁹ Idem, Artículo 38.

⁶⁰ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</u>. Caracas, diciembre 1989. Artículo 5: "A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública y que no requiera substanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La Administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito".

⁶¹ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Reglamento Sobre la Operación de la Red Básica de</u> Telecomunicaciones. Caracas, octubre 1991. Artículo 43.

⁶² Idem, Artículo 45.

Reglamento Sobre la Prestación de los Servicios Básicos de Telecomunicaciones

Fue promulgado en la Gaceta Oficial N° 34.975, del 1 de junio de 1992. Este reglamento pretende establecer las condiciones por las que se regirán las relaciones entre los operadores del servicio y los abonados en las distintas situaciones que se puedan presentar, determinando cuales serán sus derechos y obligaciones en cada uno de los casos. El reglamento consagra el derecho a la igualdad de trato, esto se refiere a que siempre que se encuentren los usuarios bajo una situación similar frente a un servicio deben estar regidos por las mismas normas, lo que no implica igualdad de trato en situaciones diferentes. El usuario deberá tener acceso a un sistema de atención al cliente así como un mecanismo eficiente que canalice sus posibles reclamos. Este reglamento determina las bases del mecanismo mediante el cual se podrán realizar incrementos en las tarifas, estos ajustes serán trimestrales y estarán sujetos a la aprobación del MTC, además de existir la obligación por parte del operador de publicarlos en prensa con un mes de anticipación. Este reglamento de prensa con un mes de anticipación.

2.3 CONTRATO DE CONCESIÓN

Este Contrato se realizó el 14 de octubre de 1991, entre la República de Venezuela y la Cantv, siendo modificado, a solicitud del Congreso de la República, el 4 de noviembre

⁶³ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Reglamento Sobre la Prestación de los Servicios Básicos de Telecomunicaciones</u>. Caracas, junio 1992. Artículo 6.

Idem, Artículo 7.
 Idem, Artículo 16.

del mismo año, con la finalidad de dar una mayor claridad a ciertas cláusulas del contrato y redimensionar otras. El Contrato está estructurado de la siguiente manera:

- Servicios y Régimen de Prestación de los Servicios.
- Duración y Ámbito Geográfico.

Régimen Impositivo y Tributario.

Derecho de Concesión.

Objeto de la Concesión.

• Impuesto de la Ley de Telecomunicaciones.

Cesión de la Concesión.

Régimen Tarifario.

- Tope de tarifas.
- Rebalanceo.
- Revisión.

Interconexión.

Facturación

Información

Equilibrio Económico-Financiero del Contrato

Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad para la concurrencia limitada

Formas de inspección y vigilancia.

Infracciones y Sanciones.

Ente Regulador: Conatel.

Terminación.

2.3.1 Objeto de la Concesión

"Con el propósito de modernizar y expandir la red nacional de telecomunicaciones; mejorar sustancialmente la provisión, calidad y el uso de servicios de telecomunicaciones a tarifas razonables; y evitar la discriminación injusta o irrazonable en la provisión de los servicios de telecomunicaciones, se acuerda celebrar el siguiente Contrato, conforme a lo previsto en el segundo párrafo del Artículo 1 de la Ley de Telecomunicaciones".

• Servicios y Régimen de Prestación de los Servicios⁶⁷.

En régimen de "concurrencia limitada", se le otorgó a la Cantv la potestad de prestar:

A. Los Servicios Fijos Conmutados Locales, Nacionales e Internacionales (Servicios Básicos), existentes y por existir.

En régimen de "libre competencia":

- B. Los Servicios de Teléfonos Públicos, Télex, Red de Datos, Redes Privadas.
- C. Servicios de Valor Agregado.
- D. Servicios de Telefonía Móvil Celular.
- Duración y Ámbito Geográfico

⁶⁶ REPÚBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES.
Contrato de Concesión Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Caracas, octubre 1991.

La Concesión abarca todo el territorio nacional⁶⁸, y tendrá una duración de 35 años⁶⁹, prorrogables por 20 años más⁷⁰. En lo referente a la Concurrencia Limitada, constará de un periodo de 9 años, improrrogable⁷¹.

2.3.2. Régimen Impositivo y Tributario

Derecho de Concesión

Cantv tendrá obligación, como única contraprestación pecuniaria por la Concesión, del pago anual de un equivalente al 0.5%, de la facturación de los servicios en "concurrencia limitada", y de los servicios de teléfonos públicos, telex, red de datos y redes privadas⁷².

• Impuesto de la Ley de Telecomunicaciones⁷³

También estará sujeta la Cantv a un pago anual equivalente al 5% de la facturación de los servicios A y B.⁷⁴

69 Idem, Cláusula 3.

⁶⁷ Idem, Cláusula 1.

⁶⁸ Ibidem.

⁷⁰ Idem, Cláusula 4.

⁷¹ Idem, Cláusula 21.

⁷² Idem, Cláusula 8.

⁷³ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Ley de Telecomunicaciones</u>. Caracas, agosto 1940. Artículos 9 y 15.

⁷⁴ REPÚBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. Contrato de Concesión Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Caracas, octubre 1991. Cláusula 7.

2.3.3 Cesión de la Concesión

La Concesionaria no podrá, sin la previa autorización de la República, ceder de manera total o parcial la concesión, el control de la concesionaria o el cumplimiento de los compromisos.⁷⁵

2.3.4 Régimen Tarifario

Los ajustes de tarifas se realizarán a través de dos mecanismos: El Tope de Tarifas, y el Rebalanceo. Para lo cual se usarán las siguientes cestas:

Cuadro Nº3

Cestas de servicios para el cálculo tarifario

Cesta 1

- A) Instalación y conexión a la red de líneas terminales y troncales, incluyendo líneas PBX, para abonados no residenciales, y para aquel equipo terminal público no suministrado por la Cantv. Cargos básicos mensuales por línea terminal o troncal, para abonados no residenciales, y para equipo terminal público, incluyendo líneas PBX, no suministrado por la Cantv, incluyendo cargos básicos de suscripción, y los ajustes debidos a la digitalización y la modernización de la red.
- B) Uso de la red para llamadas telefónicas locales, medido por número de impulsos y duración, para abonados residenciales y no residenciales.
- C) Uso de teléfonos públicos fijos para llamadas telefónicas locales y de larga distancia, nacional e internacional.
- CH) Equipo terminal y cableado ubicado en el local del abonado.
- D) Redes privadas locales que incluyen el transporte de señales de punto-a-punto y punto-a-multipunto, de voz, imagen, video o datos.
- E) Uso de la red para llamadas telefónicas de larga distancia nacional, medido por distancia y duración, según la clase de llamada, la hora del día, y el día de la semana, para abonados residenciales y no residenciales.
- F) Uso de la red para llamadas telefónicas de larga distancia internacional, facturadas en Venezuela, medidas por duración, según la clase de llamada, su destino, la hora del día y el día de la semana, para abonados residenciales y no residenciales.
- G) Servicio de télex.

Cesta 2:

- A) Cargos de interconexión con concesionarias de servicios de telefónica móvil celular.
- B) Cargos de interconexión con otras concesionarias de servicios básicos.
- C) Cargos de interconexión con concesionarias de servicios de valor agregado.
- CH) Otras categorías de servicios de interconexión.

Cesta 3:

- A) Instalación y conexión a la red de líneas terminales y troncales, para abonados residenciales.
- B) Cargos básicos mensuales por líneas terminal o troncal, para abonados residenciales, incluyendo cargos de suscripción y un numero mínimo de impulsos locales libres de otros cargos; y el ajuste para la digitalización y modernización de la red.

Fuente: Contrato de Concesión de la Canty.

⁷⁵ Idem, Cláusula 18.

• Tope de Tarifas (Price Cap)⁷⁶

Este método es utilizado para el ajuste de tarifas, consistiendo en la aplicación de un tope máximo para cada una de las cestas. Éste debe incluir las variaciones en los costos del sector productivo, por lo que se decidió tomar como referencia el Índice General de Precios al Mayor (IPM). Se establecerá de manera trimestral un tope de tarifas para cada una de las tres cestas, y, para su cálculo, se sumarán individualmente las tarifas de cada cesta del trimestre inmediatamente anterior, y se ponderará por la participación de cada uno de los servicios en los ingresos subtotales de cada cesta, multiplicando todo ello por un factor de control. La tarifa promedio ponderada para cada categoría de servicio 1A, 1B, 1C, 1Ch, 1D, 1E, 1F y 1G, no deberá ser aumentada en más de 2.5% sobre el tope de tarifas, todo sujeto a que la cesta, en su conjunto, tampoco exceda el tope de tarifas. Mientras que el promedio ponderado de las tarifas de los servicios 2A, 2B, 2C, 2Ch, 3A y 3B, no aumentará más que el tope de tarifas; de igual manera, la cesta, como un todo, tampoco podrá, en este caso, exceder el tope de tarifas, con excepción del mecanismo de rebalanceo y las previsiones que el contrato describe. Y, desde el 1 de enero de 1997, se le incorporó a la fórmula un "factor de productividad", que tuvo como efecto reducir el promedio ponderado de las tarifas, en un porcentaje igual a ese factor.

⁷⁶ Idem, Cláusula 22.

• Rebalanceo de Tarifas⁷⁷

Tiene como finalidad relacionar adecuadamente las tarifas, de cada uno de los Servicios Básicos, con sus costos. Este proceso no debe, a diferencia del Tope de Tarifas, aumentar los ingresos brutos. Los aumentos que se autoricen en la cesta 3 se compensarán con rebajas de los servicios de la cesta 1. Para el cálculo de este mecanismo se utilizarán los ingresos del trimestre anterior, y la aprobación definitiva estará sujeta a la aprobación del Ministerio.

2.3.5. Interconexión⁷⁸

En el Contrato realizado originalmente (octubre 1991), se establecía que "la concesionaria no estará obligada durante el período de concurrencia limitada... a permitir la interconexión directa o indirecta de redes privadas de telecomunicaciones con la red básica de telecomunicaciones y cualquier otra red de la concesionaria", cambiando en la modificación realizada un mes después (noviembre 1991) a: ..."la concesionaria estará obligada en todo caso, a permitir la interconexión directa o indirecta de cualquier red de servicios de telecomunicaciones con la red básica de telecomunicaciones... y con cualquier otra de sus redes". Dicha modificación fue crucial para el establecimiento de unas bases sólidas para el futuro régimen de libre concurrencia. En ambos contratos se

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Idem, Cláusula 17.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ibidem.

mantiene la necesidad de que, en el caso de cualquier divergencia, ésta deberá ser sometida al Ministerio.

2.3.6. Facturación⁸¹

La Canty deberá presentar facturas que discriminen los servicios de conexión, cargos básicos, tráfico local, larga distancia nacional (LDN) e internacional (LDI), indicando destino, duración y tarifa, en un lapso no mayor de un año, para los abonados que estén atendidos por centrales de conmutación digital; y para aquellos que no estén servidos por este tipo de centrales, la discriminación en su factura comenzará a partir de la instalación de dichas centrales.

2.3.7. Información⁸²

Anualmente, la concesionaria está obligada a mantener informado al Ministerio, del estado de los distintos servicios, especialmente los referentes al cumplimiento de los Anexos A y B; además, deberá instalar los equipos que permitan tales mediciones.

2.3.8. Equilibrio Económico - Financiero del Contrato⁸³

El contrato establece el derecho que tiene la concesionaria de que se le restablezca su equilibrio económico - financiero, cuando éste sea alterado de manera tal, que no sea económicamente viable el cumplimiento del contrato. Este desequilibrio debe ser

⁸¹ Idem, Cláusula 11. ⁸² Idem, Cláusula 13.

causado de manera directa, a Cantv, por alguna de las ramas del Poder Nacional, por lo que se excluyen aquellas disposiciones que afecten de manera general al país. También se podrá compensar a la compañía por otras causas que sean extraordinarias, impredecibles y ajenas a la concesionaria; lo cual se refiere a un perjuicio que la empresa no haya podido prever y que torne excesivamente onerosa la ejecución del contrato. Conviene resaltar que la referencia que se hace a este principio, es bastante inexacta, y da la impresión de tener un alcance ilimitado, por lo que es preciso aclarar que no se refiere a una posible disminución de ganancias, ni debe asociarse a una garantía de resultados económicos, debiendo asumir el concesionario los riesgos propios de su actividad ⁸⁴. Sin embargo, cualquier compensación deberá estar previamente autorizada por el MTC.

2.3.9. Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad de la Concurrencia Limitada

Los principales problemas que presentaba la Cantv, para el momento de su privatización, eran, la obsolescencia de su planta fija, y la mala calidad de los servicios que prestaba. Con el fin de subsanar esta situación se estableció la Concurrencia Limitada; en este periodo, la Cantv debía cumplir gradualmente con metas de mejora de calidad, de expansión y modernización de la red, como se encuentran establecidas en el

83 Idem, Cláusula 23.

⁸⁴ ARAUJO JUÁREZ, José. <u>Derecho de las Telecomunicaciones</u>. Universidad Católica del Táchira. Fundación Estudios de Deracho Administrativo. Ediciones FUNEDA. Carcas, 1995. Pág. 130.

Anexo A y B del Contrato de Concesión⁸⁵. En el contrato se contempló la posibilidad de revisar las metas, y su cambio será factible sólo cuando esté debidamente justificado y sea autorizado por el Ministerio⁸⁶.

2.3.10 Formas de inspección y vigilancia

El Ministerio (MTC) es el órgano encargado de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, y todas las metas y obligaciones que se le adjudican a Cantv en este contrato.⁸⁷ Para hacer uso de esta facultad, los funcionarios del ministerio podrán, con previo aviso y en presencia de representantes de la concesionaria, revisar la contabilidad, archivos, equipos e instalaciones de ésta, así como solicitar cualquier información que consideren necesaria.⁸⁸

Con la información recabada, el Ministerio procederá a evaluar el desempeño y los resultados de la Cantv, y, en caso de detectarse irregularidades, le impondrá la sanción correspondiente.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. Contrato de Concesión Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Caracas, octubre 1991. Cláusulas 9 y 10.

⁸⁶ Ibidem

⁸⁷ REPÚBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. Contrato de Concesión Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Caracas, octubre 1991. Cláusula 27.

⁸⁸ Ibidem.

2.3.11. Infracciones y Sanciones⁸⁹

El Contrato de Concesión determina aquellas faltas en las que puede incurrir la concesionaria, y el tipo de pena que será aplicable a cada una de estas situaciones, dependiendo de la gravedad de las mismas (Cuadro N° 4).

⁸⁹ Idem, Cláusulas 30, 31, 32 y 33.

Cuadro Nº 4

Infracciones y Sanciones.

Contrato de Concesión Venezuela, 1991

Tipos de Infracciones ⁹⁰	Sanciones ⁹¹	
Cesión de concesión.		
Competencia desleal.		
Interrupción de los servicios. ⁹³		
Atraso en contraprestaciones.		
No presente garantía.	Revocación de la	
Se declare en quiebra, liquidación o atraso.		
Atraso mayor a 6 meses en el pago del impuesto por derecho de concesión.	Concesión ⁹²	
No alcance las metas ⁹⁴ .	Concesion	
Atraso mayor a 6 meses por el pago de una multa.		
Violación a la igualdad de trato.		
Cesión de bienes.		
Daños a la red.		
Equipos no autorizados.	Amonestación Pública ⁹⁵ o Multa ⁹⁶	
Prestación de servicios sin concesión o		
permiso.		
Cobro de tarifas no aprobadas.		
Impedimento a la inspección.		
Violación a legislación laboral.		
No presente o incumpla plan de numeración.		
Cualquier otro incumplimiento grave.		
Dos amonestaciones públicas en el plazo de un año.	Multa	

Fuente: Contrato de Concesión de la Cantv.

⁹⁰ Idem, Cláusula 30. 91 Idem, Cláusula 31.

Idem, Clausula 31.

Idem, Cláusula 32.

Imputables a la Compañía y no corregidas en el lapso autorizado.

Imputables a la Compañía y no corregidas en el lapso autorización.

Imputables a la Compañía y no corregidas en el lapso autorización.

Será difundida en dos periódicos de circulación nacional.

Podrá ser hasta un límite máximo del 1% de la facturación, durante el ejercicio económico correspondiente a sus estados financieros.

2.3.12. Ente Regulador: Conatel

En la fecha en que fue firmado el Contrato, la regulación era ejercida por el MTC, pero sus facultades podrían ser transferidas a un órgano que se creara para este propósito, como lo fue, posteriormente, Conatel.⁹⁷

2.3.13. Terminación 98

Existen dos tipos de finalización del contrato: La "normal", que viene dada por el término de la concesión, y la "terminación por incumplimiento", que ocasionará la extinción anticipada del contrato, debido a que la concesionaria hubiera incurrido en alguna de las faltas contempladas en la cláusula 32 (Cuadro N°6).

2. 4 ÓRGANO REGULADOR

Como consecuencia del acto de desprendimiento de la Cantv, por parte del Estado, se vio la necesidad de crear una organización que tuviese a su cargo la supervisión, tanto de la empresa concesionaria, como del sector de las telecomunicaciones. Por lo que, poco antes de hacerse efectivo el traspaso de la Compañía Telefónica a manos privadas, se crea, por medio de Decreto Nº 1.826, del 5 de septiembre de 1991, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), que asume la facultad de inspección y

⁹⁷ Idem, Cláusula 29.

vigilancia que se le otorgaba al Estado, en el Artículo 1 de la Ley de Telecomunicaciones de 1940⁹⁹.

A Conatel se le da el rango de Dirección General Sectorial, adscrita al Despacho del Ministro de Transporte y Comunicaciones, funcionando como un servicio autónomo y sin personalidad jurídica, otorgándosele autonomía de gestión administrativa, financiera y presupuestaria¹⁰⁰.

Este Organismo deberá¹⁰¹:

- 1. "Planificar, dirigir y supervisar los servicios de telecomunicaciones.
- 2. Regular los servicios de telecomunicaciones.
- 3. Velar por la ejecución de los planes y programas en materia de telecomunicaciones.
- 4. Recomendar al Ejecutivo el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones administrativas.
- 5. Administrar los derechos de asignación de concesiones y permisos.
- 6. Promover la inversión y la innovación tecnológica en el sector de las telecomunicaciones.

⁹⁸ Idem, Cláusulas 35 v 36.

⁹⁹ REPÚBLICA DE VENEZUELA. Ley de Telecomunicaciones. Caracas, agosto 1940. Artículo1: "Salvo lo dispuesto en esta Ley o en Leyes especiales, el establecimiento y explotación de todo sistema de comunicación telegráfica por medio de escritos, signos, señales, imágenes y sonidos de toda naturaleza, por hilos o sin ellos, u otros sistemas o procedimientos de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventados o por inventarse, corresponde, exclusivamente, al Estado. Su administración, inspección y vigilancia, al Ejecutivo Federal, el cual la ejercerá por órgano del Ministerio del ramo, de conformidad con la presente Ley y sus Reglamentos, y con las Convenciones, Tratados y Acuerdos vigentes..."

- 7. Aplicar, por delegación del Ministro, las sanciones administrativas previstas en la Ley de Telecomunicaciones y en los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios respectivos.
- 8. Velar por el respeto de los derechos de los usuarios.
- 9. Manejar los equipos y recursos que se le asignen, y los que obtengan en el desempeño de sus funciones.
- 10. Coordinar, con organismos nacionales o internacionales, los aspectos técnicos en materia de telecomunicaciones.
- 11. Administrar el uso del espectro radioelectrico.
- 12. Elaborar las directrices, normas y reglamentos, aplicables a los servicios de telecomunicaciones.
- 13. Elaborar los criterios para la fijación de las tarifas de telecomunicaciones.
- 14. Administrar los convenios de uso de los recursos técnicos internacionales.
- 15. Liquidar y recaudar los derechos, tasas y demás ingresos del servicio.
- 16. Las demás atribuciones que le señale la ley y los reglamentos".

Los fondos de Conatel provendrán de 102:

- 1. Recursos que se le asignen en la Ley de Presupuesto para cada ejercicio fiscal.
- 2. Aportes del Ejecutivo Nacional.

¹⁰⁰ REPÚBLICA DE VENEZUELA. Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Caracas, septiembre 1991. Artículo 1.

¹⁰¹ Idem, Artículo 2.

- 3. Ingresos que provengan de la gestión del servicio.
- 4. Ingresos provenientes de aplicar sanciones, administrar el espectro radioeléctrico, y de liquidar y recaudar derechos y tasas, y demás ingresos que genere el servicio.

Todos los ingresos que perciba Conatel deberán ser manejados de acuerdo a la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario. 103

Originalmente, cuando es concebida la Junta Directiva de Conatel, estaría integrada por un Director General Sectorial, y un Consejo Asesor de 7 miembros¹⁰⁴. Posteriormente, se modificó la composición de esta Junta, quedando integrada por 7 miembros, siendo uno de ellos el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. El nombramiento de esta Junta estará a cargo del Ministro de Transporte y Comunicaciones¹⁰⁵, quien, a su vez, delegará al Director las facultades de: "Suscribir las liquidaciones de derecho, tasas e impuestos; el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos, e, igualmente, suscribir los contratos derivados del cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a la Comisión."¹⁰⁶

¹⁰³ Idem, Artículo 4.

¹⁰⁴ Idem, Artículo 5.

¹⁰⁵ Idem, Artículo 6.

¹⁰⁶ Idem, Artículo 7.

2.4.1. Limitaciones de Conatel

Existen varias fallas referentes a la creación de Conatel, y, una de las principales, viene a ser su constitución por Decreto, lo que la hace vulnerable, puesto que podría ser reformada de manera total o parcial, e, incluso, eliminada por medio de otro decreto. Otra de las fallas encontradas fue la falta de personalidad jurídica, imposibilitando toda la autonomía que se hubiera deseado. Estos problemas no fueron solventados hasta la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del 2000.

Así mismo, una de las críticas más frecuentes está dirigida a la potestad, en manos del Ministro, de nombrar la Junta Directiva. Significando que, de manera indirecta, siempre estaría designada por el Ejecutivo Nacional. Esta dependencia trajo como consecuencia lógica, la necesidad, por parte de la Junta, de verse identificada con el partido político de turno en el poder, y a ser una muestra del presidencialismo imperante. Como consecuencia directa de esta situación, también se ha podido constatar una alta rotación de directores en nueve años de gestión, habiendo ocupado ese cargo siete personas diferentes (Cuadro N°5), lo que originó una carencia de continuidad en los planes y proyectos. Para evitar esta situación, se debió implantar, desde sus inicios, un mecanismo mediante el cual, los candidatos a componer la Junta Directiva, fuesen propuestos por el Ministro (o Presidente), y evaluados y aprobados por el Poder Legislativo, evitando así la actual discrecionalidad existente.

Cuadro Nº 5

Presidentes de Conatel

1992-2001

Presidentes	Período ¹⁰⁷ Septiembre 1992- septiembre 1993.		
Juan Mijares Peña.			
José Antonio Rodríguez.	Febrero 1994- noviembre 1994.		
José Soriano Sánchez.	Diciembre 1994- septiembre 1996.		
José Luis Avilez.	Octubre de 1996-junio 1998.		
José Miguel Padrón Rodríguez.	Julio 1998-febrero 1999.		
Diosdado Cabello Rondón.	Marzo de 1999-junio 2001.		
Jessy Chacón Escamillo	Julio 2001.		

Aunque Conatel ha logrado incrementar sus recursos, año tras año (Cuadro N° 6), siempre ha tenido dificultades, no por no disponer de ellos, sino debido a que no puede disponer de ellos de manera adecuada, ya que se encuentra dentro de la Administración Fiscal. 108

¹⁰⁷ Fechas aproximadas.

MELO, José Ricardo. ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. CLAD. Buenos Aires, 1998. Pág. 223.

Cuadro Nº 6

Ingresos Reales de Conatel

Años	Aporte del Ejecutivo	Ingresos Financieros	Ingresos Operativos	Otros Ingresos	Total
1993	330.000.000			94.552.000	424.552.000
1994	11.900.000	90.411.759	727.090.657	424.846	829.827.262
1995		167.415.659	1.359.308.300	93.013	1.526.816.972
1996		401.808.243	2.685.137.810	35.405.171	3.122.351.224
1997	2.000.000.000	163.971.847	4.288.027.222	11.890.605	6.463.889.674
1998	398.431.989	855.984.261	6.213.786.560	106.142.641	7.574.345.451
1999		1.444.259.709	7.840.926.580	319.324.839	9.604.511.128

Fuente: Conatel

Una de las dificultades más constantes, entre todo regulador y regulado, es la asimetría de información que manejan ambos; para el caso específico en estudio, Cantv tiene motivos para no suministrarle toda la información que posea a Conatel, lo que siempre dificultará el buen desempeño de Conatel, como ente supervisor.

En el Informe de Gestión de Conatel de 1997 se comenta que "la Comisión desarrolla un sistema integrado de ingresos... cuya finalidad es la de contar con una información de ingresos de los diferentes concesionarios... esta información se encontraba dispersa y, por consiguiente, se dificultaba ejercer la acción de cobranza." Esto evidencia la mala

organización que tenía Conatel, por lo menos, durante esos años. Para asegurar la transparencia de la información recabada, Conatel ha utilizado, para las tareas de supervisión y control, asesores externos, supervisados, a su vez, por personal de Conatel.

2.5 EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE VENEZUELA

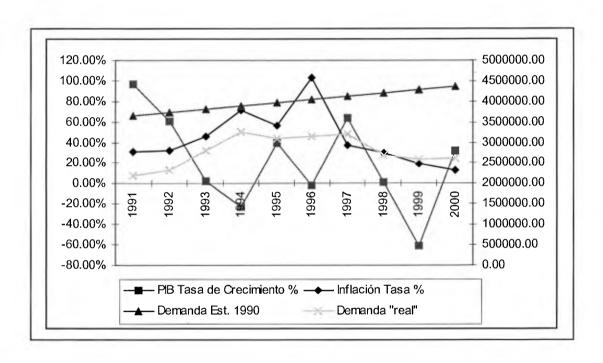
En el año 1990, correspondiente al segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez, Venezuela se encontraba inmersa en un profundo programa de reformas económicas que, en forma peyorativa y popular, se denominó "el paquetazo". Dentro de ese contexto, y como parte del conjunto de medidas a tomar por el Gobierno, se proyectó la privatización de la Canty, en un momento en el que la situación de Venezuela era vista con mucho optimismo, por algunos sectores empresariales nacionales e inversionistas extranjeros; a pesar de lo cual, el Presidente Pérez fue destituido a causa de una creciente presión social, y después de haber resistido dos fallidos golpes de estado en febrero y noviembre de 1992. Se daba como un hecho que la economía venezolana alcanzaría un crecimiento sostenido, interanual, por encima del 6%. Esa bonanza, junto a las mejoras introducidas por la Cantv, conllevaría un incremento en la demanda de servicios de telefonía, y un número importante de personas solicitarían su conexión a dichos beneficios tecnológicos. En aquel promisorio boom de la demanda estaban incluidos todos los suscriptores vigentes (considerado como la demanda satisfecha), todas aquellas personas que habían hecho la solicitud del servicio, pero no habían

obtenido la instalación del mismo (demanda expresada no satisfecha), y todas aquellas que no habían realizado la solicitud del servicio (demanda no expresada), ya sea, por falta de recursos, o por el mal funcionamiento de la Cantv, y la poca cobertura alcanzada hasta la fecha.

Cuadro Nº 7

Demanda Estimada - Demanda Real

Variación Producto Interno Bruto (PIB)¹⁰⁹ - Inflación (IPC)



Fuente: BCV y Cantv.

Como se puede constatar (Cuadro N° 7), la demanda efectiva correspondiente a los diez años proyectados no alcanzó, ni mucho menos, la demanda estimada, aunque los primeros años, hasta 1994, se aproximaron sensiblemente, y la brecha entre ellas tendió a cerrarse. También cabe destacar que para 1992, segundo año de la proyección, ya el supuesto crecimiento del PIB, a una tasa del 6% interanual, no sólo no se cumplió, sino

que para el 1994 se dio un crecimiento negativo del -2,3%, representando un duro revés para los planes y proyecciones que se habían realizado. Para el mismo año 94, la economía venezolana sufrió el mayor nivel de inflación desde 1991, alcanzando un 70,8%, y se cerró el ciclo de acercamiento entre la demanda real y la demanda estimada en el área de la telefonía. Así mismo, en el año 94, recién estrenado el gobierno del Dr. Rafael Caldera, es cuando se produce un importante cambio en el marco institucional, al restringirse, mediante el Decreto Nº 268¹¹⁰, la libre convertibilidad del bolívar, fijándose el precio de la divisa nacional en 170 Bs./US\$, estableciéndose, además, límites estrictos a las cantidades comercializables. Al mismo tiempo, el país vivía una profunda crisis financiera que involucró al 60% de la banca comercial. En esa época, las inversiones de Canty se contrajeron de Bs. 8.805.890.046 en 1993, a Bs. 4.320.053.535 en 1994.

El 1994, aunque disminuye por primera vez la demanda real de telefonía básica, puede considerarse como el inicio de una etapa neutra de crecimiento para la telefonía nacional, que, con pequeñas variaciones, se mantuvo estable hasta el año 1997. Otro aspecto que es conveniente resaltar durante este período, es la profunda fluctuación del proceso inflacionario que se vivió en Venezuela, al llegar a un 103,2% en 1996, para luego descender bruscamente en 1997 hasta un 37,6%. Para este período, el crecimiento del PIB venezolano tampoco presentó una tendencia estable, oscilando entre –2,3% en 1994, hasta alcanzar un 6,4% en 1997 (Cuadro N° 7). El control cambiario mantuvo su

¹⁰⁹ La tasa de variación del PIB, está multiplicada por 10 para representar mejor su fluctuación.

paridad hasta diciembre de 1995, cuando el Gobierno decide reajustarla a 290 Bs/US\$, y, finalmente, el 17 de abril de 1996, se deroga el control cambiario por medio del Decreto Nº 1292. El comportamiento de las inversiones de Cantv también osciló, con tendencia hacia la baja, llegando sus inversiones a Bs. 2.170.648.496, en el 95, y tocando fondo en un tope mínimo de Bs. 216.955.864, para el año 1996, para volver a aumentarlas en 1997, hasta alcanzar los Bs. 2.352.753.444.

En el transcurso del año 1997, se inicia una etapa de descenso en la demanda de servicios telefónicos, y la brecha con la demanda estimada se incrementa notablemente, como queda reflejado en el Cuadro Nº 7. Lo cual puede estar relacionado con la puesta en marcha, por parte de la Cantv, de un plan consistente en suspender el servicio a un gran número de suscriptores (1.2 millones) que se encontraban en situación de morosidad. Es también en este año cuando Cantv aumenta significativamente sus inversiones comparadas con las del año anterior, pero sin alcanzar los niveles de 1994, y, mucho menos, los de 1993. Se da, al mismo tiempo, cierto dinamismo en el sector petrolero que creció en un 8.8%, debido, sobre todo, a la significativa entrada de capitales asociada con el proceso de apertura petrolera¹¹¹. Venezuela comienza a experimentar una recuperación de su PIB, que alcanza un 6.4%, y, simultáneamente, se logra disminuir de manera significativa la tasa de inflación, que se colocó en 37.6%.

¹¹¹ BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe económico Caracas, 1997. Pág 15.

¹¹⁰ REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Decreto Nº 268.</u> Gaceta oficial extraordinaria Nº 4.747. Caracas, 9 de julio de 1994.

Para este mismo año el dólar se mantuvo dentro del sistema de bandas, creado después del levantamiento del control cambiario, cotizándose, en promedio, a 487 Bs/US\$.

En 1998 decayó, una vez más, el impulso que le había otorgado el sector petrolero a la economía nacional, puesto que los mercados internacionales experimentaban los efectos de la crisis asiática, que deprimió la economía mundial y arrastró consigo los precios del crudo. El ambiente político se encontraba convulsionado, como nunca, por ser un año electoral totalmente atípico. Inmerso en este panorama, el crecimiento económico experimentó una nueva desaceleración, alcanzando el PIB un 0.2%, mientras que la inflación fue comparativamente inferior a la del año anterior, alcanzando un 29.9%. El bolívar continuó fluctuando dentro del sistema de bandas promediando un valor de 546.55 Bs. por US\$.

La Canty, por su parte, aumentó levemente sus inversiones, alcanzando los 2.783.902.153 Bs., y, desde ese momento en adelante, continuó descendiendo la demanda efectiva, lo que caracterizó los últimos 3 años de la concurrencia limitada, llegando, para 1998, a 2.704.980 el número de clientes y solicitantes, de manera que se amplió la brecha con la demanda estimada, hasta alcanzar una diferencia de 1.492.982 usuarios.

En el año 1999 asume la Presidencia Hugo Chávez, y se presentó el año más bajo para el crecimiento de la economía venezolana, dentro de los años en los que se desarrolló el periodo de concurrencia limitada, alcanzando una caída del - 6.1% del PIB, mientras que la inflación fue controlada hasta quedar en un 20%. La incertidumbre política e institucional fue una constante, y se produjeron en el país varios procesos electorales, entre ellos el Constituyente destinado a cambiar la Constitución Venezolana como marco institucional de todo el país, lo que produjo cierta incertidumbre económica, agudizada por el énfasis dado por el Gobierno a los cambios políticos e institucionales. La Cantv redujo sus niveles de inversión, que alcanzaron un monto de 1.956.904.902 Bs. El dólar continuó su tendencia a la alza dentro del sistema de bandas llegando a promediar los 604,69 Bs./US\$.

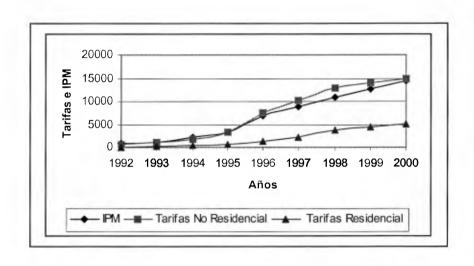
En el 2000, último año de la concurrencia limitada, Venezuela experimentó un crecimiento de un 3.2% del PIB, y la inflación continuó descendiendo hasta un 13.4%. La paridad cambiaria continuó moviéndose como lo estipulaba el sistema de bandas, promediando un 10 % de depreciación anual. Al acercarse el proceso de apertura y el fin del monopolio en manos exclusivas de Cantv, se generaron enormes expectativas en el sector telecomunicaciones, en general, y, de la telefonía básica, en particular. Por primera vez, después de varios años, Cantv logró experimentar un aumento en la demanda efectiva, pero sin que esto llegara a constituir, de hecho, una disminución en la enorme brecha alcanzada, y sus inversiones crecieron de forma significativa, hasta alcanzar un monto de 9.847.880.872 Bs.

Para el periodo de concurrencia limitada se estableció que, los ajustes tarifarios efectuados por la Canty, debían regirse por el método de Tope de Tarifas (Price Cap): Los ajustes variarían directamente con el Índice de Precios al Mayor (IPM). En el año 1993, Cantv alegó que algunos retrasos en la autorización de aumento de tarifa por parte de la autoridad competente, habían causado una merma en sus ingresos por un monto aproximado de 1.700 millones de bolívares. Igualmente declaró en 1994, que los retrasos del Gobierno para autorizar el ajuste tarifario en enero, abril y julio, causaron una disminución de sus ingresos netos cercana a los 3.144 millones de bolívares. La situación no fue muy distinta un año después: Aunque en el mes de enero la autorización llegó puntualmente, como se establecía en el contrato, y de igual manera en abril, no sucedió así en el mes de julio, cuando la autorización se retrasó hasta agosto, para hacerse efectiva en octubre, con la particularidad de que, en lugar de permitir un aumento de los precios, lo que se acordó fue reducir, de 90 a 60, el número de segundos por impulso. Para 1996 los aumentos fueron aprobados en las modalidades y lapsos previstos, mientras que, en 1997 y 1998, la Cantv continuó sufriendo demoras en las autorizaciones. Y ya en el año 1999, la situación se tornó tan conflictiva, a causa de las declaraciones de Conatel en las que anunció que la prohibición de aumento se debía al incumplimiento de las metas de calidad por parte de Canty, que la Compañía se vio en la necesidad de introducir ante el Ministerio un antejuicio administrativo, que dio sus frutos, pues en octubre, antes de concretarse las acciones judiciales, se firmó un acuerdo entre las partes. Durante este periodo Cantv anuncio perder mas de Bs. 4.844 millones.

Por este nuevo acuerdo se autorizaron dos ajustes, que se efectuaron en marzo y junio de 2000, año en el cual todavía se estudiaba el sistema de cálculo de la variación tarifaria, que se implantaría una vez realizada la apertura del sector.

Cuadro N° 8

IPM - Tarifas



2.6. MODIFICACIONES DE LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN DE 1991

En 1996, a solicitud de la Cantv, se modificó el anexo A, en un importante porcentaje de variación de sus metas (Cuadro N° 9).

Cuadro N°9 Acuerdo de Modificación, año 1996: del Programa de Expansión y Modernización de la Red - Nivel Nacional

Años	1996	1997	1998	1999	2000
Inst. líneas nuevas digitales (1991)	470000	470000	450000	280000	220000
Inst. líneas nuevas digitales (1996)	213600	218952	238500	218000	208900
Modernización (1991)	75000	75000	75000	75000	75000
Modernización (1996)	10130	38000	78000	101000	97000
Total este año (1991)	3317140	3712140	4087140	4292140	4437140
Total este año (1996)	3164058	3362110	3522610	3639610	3751510

En la nueva negociación, las rebajas en las metas de instalación de nuevas líneas digitales y del total de líneas instaladas, superaron con creces los aumentos en la modernización de las líneas para los años 1998, 1999 y 2000. En la modificación del Anexo A correspondiente a 1996, también se incluyen metas sobre instalaciones anuales de teléfonos públicos, pero, de hecho, estas metas permanecieron sin ninguna alteración.

Es de reseñar que, en el informe F-20 de 1996 que envía Cantv a la Securities and Exchange Commission, se encontró una aparente inconsistencia en algunas de las Metas del Programa de Calidad de Servicio (Anexo B) asumidas por la Cantv para los años 97, 98 y 99. Las modificaciones hechas al Anexo B, no se han encontrado justificadas en

alguno de los Anuarios y reportes anuales F – 20 de Cantv, así como tampoco en las modificaciones del Contrato de Concesión de 1996. Las diferencias encontradas fueron en las categorías: - Porcentaje mínimo de llamadas completadas a nivel local, nacional e internacional. - Porcentaje de averías y problemas reportados por los abonados. También es curioso comprobar que solamente se realizaron disminuciones en las metas de este Anexo B, y no aumentos, como en el resto de las negociaciones de modificación del contrato inicial (Ver anexo 3). Pudiera ser que esta inconsistencia se deba a modificaciones en los métodos de medición y evaluación de los indicadores, lo que obligó a cambiar las especificaciones de las metas, por estar incluidas a otras variables.

En enero del año 2000, el MTC y la Cantv llegaron a un nuevo "acuerdo" de modificación, que cambió sustancialmente, o eliminó, las metas de calidad y de expansión del servicio, que ya se habían reactualizado con la modificación del año 1996:

- Se eliminó el mandato que exigía la expansión de líneas de acceso. - Solamente se exigió la digitalización del 80% de las líneas, para el 31 de diciembre de ese año. - Se acordó que no sería necesario el cumplimiento total de las metas para poder realizar un ajuste tarifario. - Se aumentó el nivel de exigencia en algunas metas del Anexo B, como lo fueron la de "eficiencia en llamadas completadas", la "facturación con errores por mes", mientras que otras metas vieron disminuir su nivel de exigencia, como la "eficiencia de servicio con operadores". - De igual manera, se modificó el mandato que estipulaba el número de días máximos para la "facturación tardía", reduciendo a 45 días

el lapso para aquellas llamadas salientes de larga distancia nacional e internacional, y a 110 días, cuando se utilizaran otras operadoras internacionales¹¹².

2.7 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

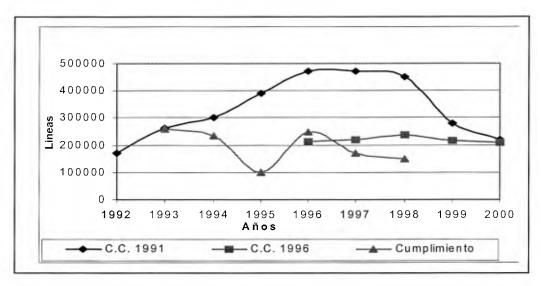
Dentro de las metas del Programa de Expansión y Modernización de la Red que se encontraban especificadas en el Anexo "A" del Contrato de Concesión, se establecieron aquellos parámetros que debía igualar o superar la Cantv. Uno de estos fue la "Instalación de Nuevas Líneas Digitales". Como para 1992 no se poseen datos disponibles, es a partir de 1993 cuando es posible realizar esta medición. Ese año (93), la Compañía estuvo muy cerca de cumplir el mandato estipulado, pero, para el año siguiente (1994), se observa cómo el cumplimiento comienza a distanciarse de las metas establecidas, estabilizándose el incumplimiento a partir de 1995 (Cuadro Nº 10). En 1996, por convenio entre las partes, se acuerdan significativas reducciones en las metas establecidas, lo que le permite a la Compañía cumplir ese año sus nuevos compromisos. Pero a partir del año siguiente (1997), y hasta 1998, último año en que se han encontrado las mediciones correspondientes, la Cantv no logró alcanzar los objetivos originalmente impuestos, ni tampoco los nuevos niveles de las metas modificadas.

¹¹² SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION FORM 20-F. Annual Report Pursuant to Section 13 or 15 (d) of the Securities Exchange Act of 1934. For the Fiscal year ended december 31, 1999.

Cuadro Nº 10

Metas de Instalación de Nuevas Líneas Digitales (1991 –1996)

Nivel de cumplimiento por parte de la Canty



C.C. 1991: Metas según el Contrato de Concesión de 1991 C.C. 1996: Metas modificadas al Contrato, por Convenio de 1996

Otro de los mandatos que contenía el Anexo A del Contrato de Concesión era la modernización de la red nacional de telefonía. En 1993, año en que comienza a realizarse la medición de este parámetro, la Cantv logró exceder las exigencias que le había impuesto el Contrato, con respecto de este indicador (Cuadro Nº 11); pero a partir de 1995, ya no le fue posible a la Cantv cumplir sus metas. Cuando en 1996 se modifican los niveles de cumplimiento, la Cantv logra superar nuevamente las metas, hasta 1998, año en que rebasa, tanto las metas modificadas, como las originales,

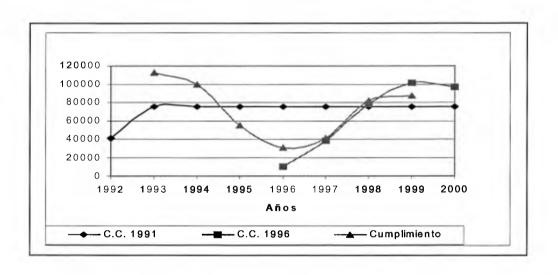
Pág. 28.

situación que no pudo mantener para el siguiente año, cuando sólo fue capaz de superar las impuestas en 1991.

Cuadro N° 11

Metas de Modernización (1991 – 1996)

Nivel de cumplimiento por parte de la Cantv

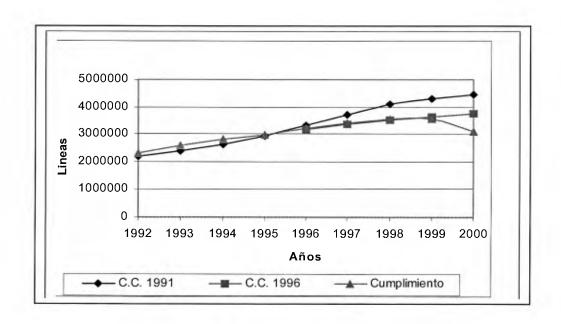


El "Total de Líneas Instaladas" era el tercero de los indicadores del Anexo A, que se evaluaron en el periodo de concurrencia limitada. La Cantv logró superar este objetivo hasta 1996 (Cuadro N° 12). Y, una vez modificada esta meta en 1996, la Cantv logra el cumplimiento de la misma por 2 años más, pero en 1999 vuelve a incumplir, abriéndose una brecha que se ve ampliada para el 2000.

Cuadro Nº 12

Metas del Total Líneas Instaladas (1991 - 1996)

Nivel de Cumplimiento por parte de la Cantv

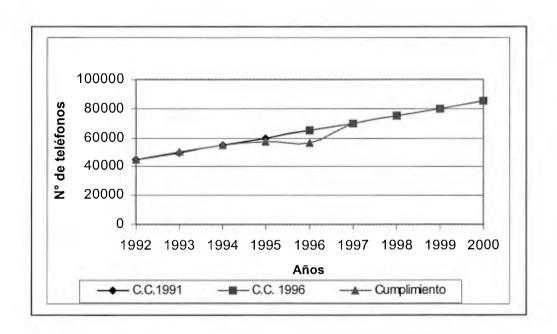


Para 1991, la red venezolana de teléfonos públicos no se encontraba al nivel de las necesidades del país. Al momento de la privatización, se le exige a la Cantv que la mejore y amplíe durante el periodo en estudio. Esto lo logra durante casi todo el periodo de concurrencia limitada (Cuadro N° 13), salvo en los años 1995 y 1996.

Cuadro N°13

Metas de Instalación de Nuevos Teléfonos Públicos (1991)

Nivel de cumplimiento por parte de la Cantv



De los 4 indicadores evaluados del Anexo A, se observa que sólo el primer año logra cumplir con todos ellos (Cuadro N° 14), y a partir de 1993 cumple, en el mejor de los casos, con tres de ellos.

Cuadro N° 14

Cumplimiento de los indicadores de expansión y modernización del contrato de concesión de 1991 (Anexo A)

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indicadores									
evaluados	2	4	4	4	4	4	4	4	2
Indicadores									
cumplidos	2	3	3	1	2	3	3	2	1
Indicadores no									
cumplidos	0	1	1	3	2	1	1	2	1
% de indicadores									
cumplidos	100%	75%	75%	25%	50%	75%	75%	50%	50%

Datos extraídos de los informes F-20 Securities and Exchange Commission Indicadores:

- Digitalización de nuevas líneas telefónicas.
- Modernización.
- Total de líneas instaladas.
- Teléfonos públicos.

El peor desempeño lo realiza en 1995, año previo a la modificación de las metas (Cuadro N° 14), en el que alcanza un 25% de cumplimiento. A pesar del reacomodo de las metas en 1996, la Cantv sólo logró cumplir, ese mismo año, con dos de los cuatro indicadores (50%), mejorando en el 97 y el 98, para decaer nuevamente, a un 50%, en los dos últimos años de la concurrencia limitada (99 – 00) (cuadro 15).

Cuadro N° 15

Nivel de cumplimiento de los indicadores de expansión y modernización, según la modificación del 1996 (Anexo A)

Años	1996	1997	1998	1999	2000
Indicadores					
evaluados	4	4	4	3	2
Indicadores					
cumplidos	2	3	3	2	1
Indicadores no					
cumplidos	2	1	1	1	1
% de indicadores					
cumplidos	50%	75%	75%	66,7%	50%

Datos extraídos de los informes F-20 Securities and Exchange Commission Indicadores:

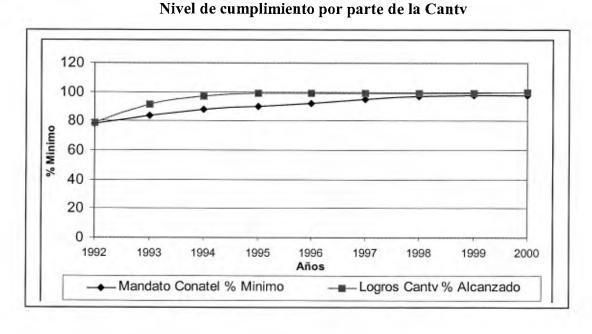
- Digitalización de nuevas líneas telefónicas.
- Modernización.
- Total de líneas instaladas.
- Teléfonos públicos.

En el Anexo B se indicaron las metas, con respecto a los objetivos de Calidad de Servicio, que debía alcanzar la Canty para cada uno de los 9 años del periodo en estudio.

El primero de los indicadores observados es la "Obtención del Tono de Discar". La Compañía logró superar esta meta en todos los años del periodo (Cuadro Nº 16).

Cuadro Nº 16

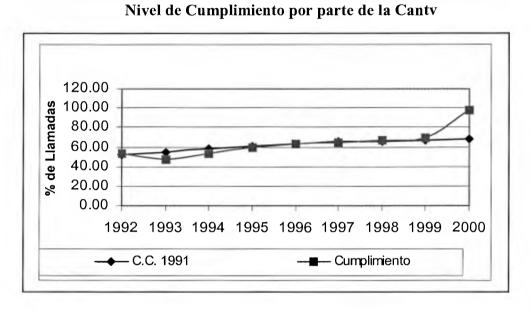
Metas para el Tiempo de Obtención del Tono de Discar



Otro mandato del Anexo B era el de "Eficiencia de Llamadas", que fue dividido en tres segmentos: Local, interurbanas e internacionales. A nivel local, la Cantv logró superar las metas en el primer año; algo que no volvió a repetirse hasta los tres últimos años del periodo (Cuadro Nº 17).

Cuadro Nº 17

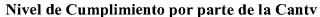
Meta: % Mínimo de Llamadas Completadas – Locales

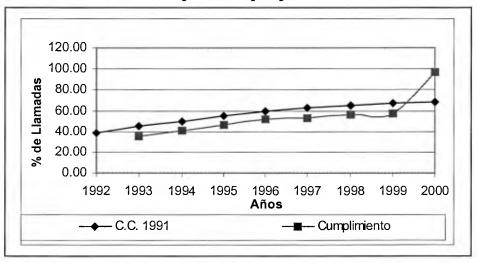


En el segmento interurbano el rendimiento de la Cantv, se mantuvo siempre por debajo de lo exigido, a excepción del año 2000 (Cuadro N° 18).

Cuadro Nº 18

Meta: % Mínimo de Llamadas Completadas-Interurbanas



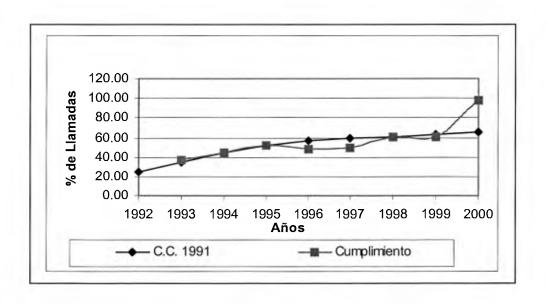


Mientras que en el porcentaje de Llamadas Completadas-Internacionales, Cantv logra cumplir las metas en los años (1993, 1995 y 2000), siendo los años 1996 y 1997 en los que se puede observar el peor desempeño en esta área (Cuadro N° 19).

Cuadro N° 19

Meta: % Mínimo de Llamadas Completadas-Internacionales

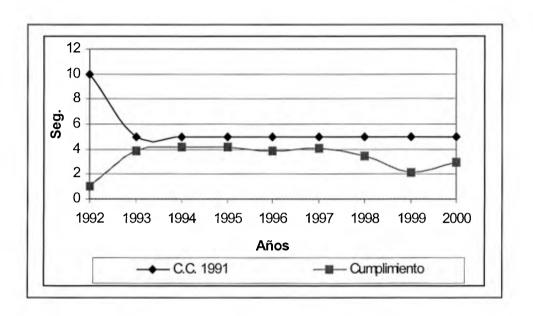
Nivel de Cumplimiento por parte de la Canty



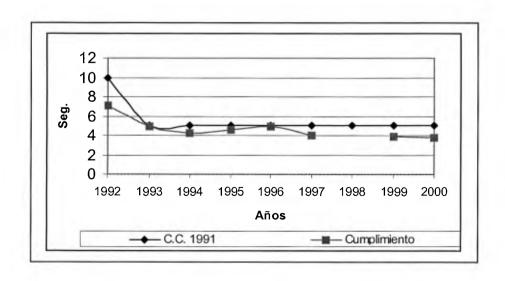
La eficiencia del Servicio con Operadores se dividió en cuatro áreas: Larga distancia nacional, información, larga distancia internacional y reparación. La Cantv logró superar durante todo el periodo los mandatos en las cuatro áreas (Cuadros Nos. 20, 21,22, 23).

Cuadro N° 20

Larga Distancia Nacional: "100"



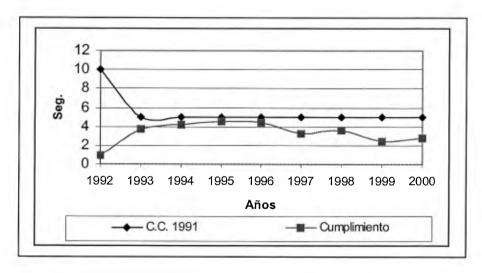
Cuadro N°21 Información: "103"



Es de destacar que en el año 2000 se realizó una reconsideración en este mandato disminuyendo en tres de los casos las exigencias, pero la Compañía presentaba un desempeño tal que dicha modificación era innecesaria (Cuadros Nos.20,21, 22, 23).

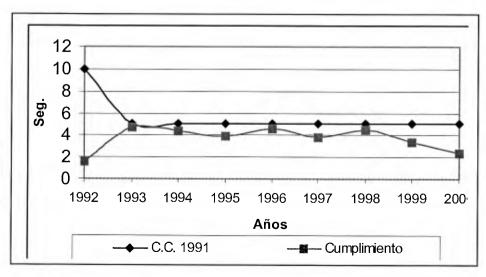
Cuadro N° 22

Larga Distancia Internacional: "122"



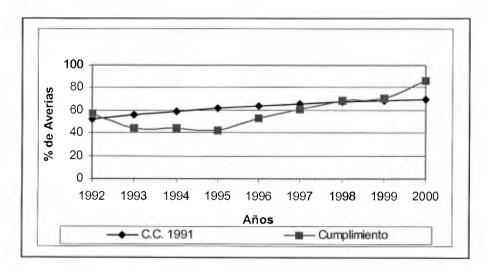
Cuadro Nº 23

Reparaciones: "15"



De igual manera se le exigió a la Cantv que cumpliera con ciertos parámetros referentes a las "Averías y Problemas Reportados por los Abonados", lo cual se diferenció en 3 áreas: Primera, "porcentaje de averías reparadas efectivas por 100 líneas y por mes" Cuadro 24); Cantv logra superar esta meta sólo en tres años, que fueron 1992, 99 y 2000, estos dos los últimos de la concurrencia limitada; el resto de los años no pudo superar esta meta.

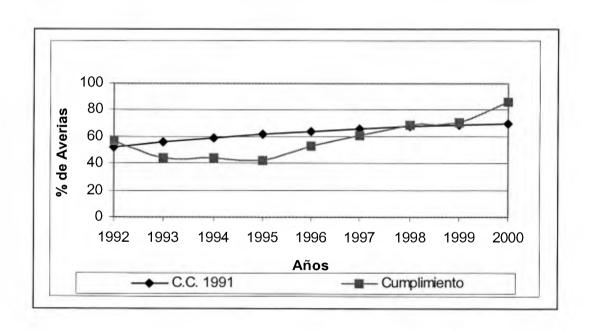
Cuadro N° 24 % de Averías efectivas por 100 líneas



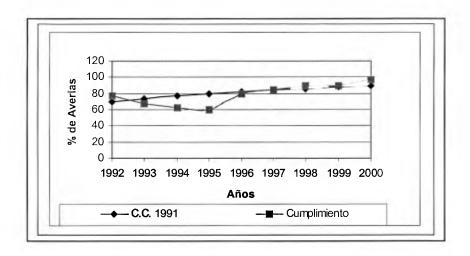
De igual forma se le exigió a la Cantv el cumplimiento de reparación de un porcentaje mínimo de averías que debía realizarse en menos de 24 y 48 horas, y el desempeño en ambos casos, a partir de 1993, fue menor al exigido (Cuadros Nos. 25 y 26), mejorando a partir del 1998, y superando las metas en los dos años finales: 1999 y 2000.

A pesar de que ambos indicadores mostraban un comportamiento por debajo de lo exigido en varios años es de destacar que en el % de averías reparadas en 48 horas se mantuvo menos alejada de las exigencias.

Cuadro Nº 25 % de Averías reparadas en menos de 24 horas

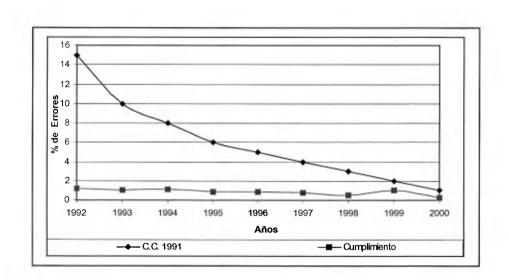


Cuadro N°26 % de Averías reparadas en menos de 48 horas



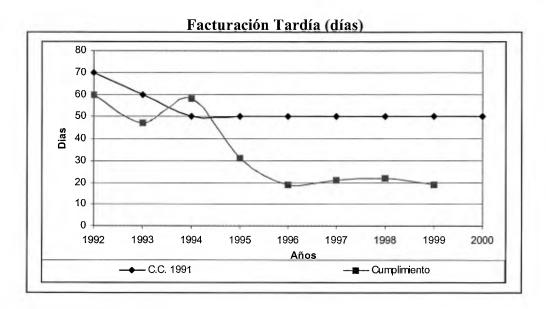
La efectividad en la facturación fue otro de los mandatos del Contrato. Esta se evaluó de dos formas: Un porcentaje máximo de facturación con errores por mes (Cuadro N° 27), y la facturación tardía (Cuadro N° 28).

Cuadro N° 27 % Facturación con errores por mes



En Facturación Tardía, la Cantv logró cumplir y sobrepasar, todos los años, las metas del mandato, exceptuando el año 1994. En el año 2000 se modificó el mandato referente a la facturación tardía, reduciendo de 50 a 45 días el periodo máximo para llamadas salientes de larga distancia nacional e internacional, y a 110 días si eran utilizadas otras operadoras (Cuadro N° 28).

Cuadro Nº 28

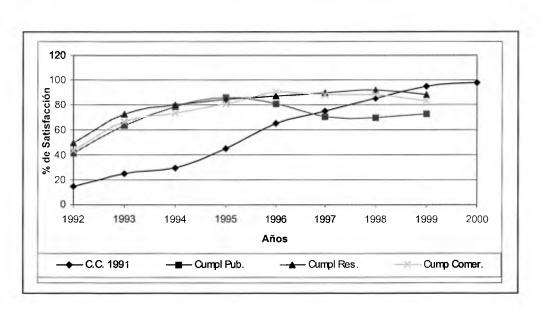


Como una medida de percepción del público, que representara un cambio en la opinión que se tenía de la Cantv, se le exigió a la Compañía un porcentaje mínimo de satisfacción de los usuarios. Esto se midió segmentando a los clientes en: Residenciales, Comerciales, y los usuarios de teléfonos públicos. La percepción que se tuvo de la Cantv fue superior a la exigida hasta el año 97, cuando en el segmento "públicos" se obtuvo sólo un 70.1% de satisfacción, frente a un 75% de exigencia. Al año siguiente (98) los resultados fueron inferiores en todos los segmentos, siendo este el último año del que se tienen datos disponibles (Cuadro N° 29).

Cuadro N° 29

Satisfacción de los usuarios:

Residenciales, Comerciales, Usuarios de Teléfonos Públicos



Sólo los años 1992 y 2000, Cantv logra cumplir con el 100% de los indicadores que evalúan su desempeño en lo referente a las metas del Programa de Calidad de Servicio, que se encontraban estipuladas en el Anexo B del Contrato de Concesión, manteniendo un comportamiento que fluctúa entre el 62,5% y el 73,3%, el resto de los años. Los peores años en el desempeño de Cantv fueron el 1994 y el 1996, año en que se modifican las metas del Anexo A, y 1997, cuando alcanzó un 62,5% de los indicadores (Cuadro N° 30).

Cuadro Nº 30

Cumplimiento global de los indicadores de calidad de servicio del contrato de concesión (Anexo B)

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indicadores									
evaluados	14	16	16	16	16	16	15	16	12
Indicadores									
cumplidos	14	11	10	11	10	10	11	11	12
Indicadores no									
cumplidos	0	5	6	5	6	6	4	5	0
% de indicadores									
cumplidos	100%	68,8%	62,5%	68,8%	62,5%	62,5%	73,3%	68,8%	100%

Datos extraídos del informe F-20 de Securities and Exchange Commission. Indicadores:

- Obtención de tono de discar.
- % Mínimo de llamadas completadas: Locales, interurbanas e internacionales.
- Servicios con operadores: Larga distancia nacional e internacional, información y reparación.
- Averías y problemas reportados por los abonados: % de averías efectivas por 100 líneas, % de averías reparadas en menos de 24 y 48 horas.
- Efectividad de la facturación: Facturación con errores por mes y facturación tardía.
- Satisfacción de los usuarios: Residenciales, comerciales y teléfonos públicos

2.8 JUSTIFICACIÓN DE LA CANTV PARA LAS MODIFICACIONES DE LAS METAS ESTABLECIDAS EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN 1991

Los mandatos estipulados en la concesión exigían a la Cantv un alto nivel de inversión, gran parte de la cual era obtenida por medio de financiamiento externo. Durante 1994 se produjo una fuerte devaluación del bolívar, lo que aumentó los costos de repago de la Compañía, además de inhabilitar el acceso a nuevas fuentes de financiamiento, por lo que se vio en dificultades para cubrir sus servicios de deuda. Esta situación obligó a Cantv a iniciar un programa de reestructuración interna, que realizó por medio de una importante reducción de costos. En 1994 y parte de 1995, Cantv se vio afectada de manera significativa por el cambio institucional que representó el control cambiario. No es, sino hasta agosto de 1995, cuando Cantv logra un acuerdo de refinanciamiento con sus bancos acreedores.

La segunda mitad de 1996 señala un cambio de rumbo en la economía venezolana, expresado en la aplicación del plan denominado: Agenda Venezuela. Para ese año, Cantv incrementó sus utilidades, respecto a las del ejercicio anterior, a pesar de la alta inflación de ese año, gracias al programa de reducción de costos que ya se había iniciado, aunado ello al refinanciamiento de la deuda.

El 10 de junio de 1996, Cantv solicita al MTC la reducción de las metas del Programa de Expansión y Modernización de la Red (Anexo A), lo cual ratifica y amplía el 15 de agosto de ese mismo año, a fin de mantener el equilibrio económico y financiero de la Concesión. Alegó que las condiciones socioeconómicas, sobre las cuales se establecieron las metas del Anexo A, no se habían cumplido, debido a que la economía venezolana experimentó una caída sostenida desde 1992, hasta 1996. Como resultado de tal caída en la economía, la Compañía ha experimentado un decrecimiento en la tasa de demanda de líneas telefónicas.

Cantv amparó su petición en el párrafo 3 de la cláusula 9 del Contrato de Concesión: "Cualquier reducción de las metas establecidas en el anexo "A" sólo será aprobada cuando esté debidamente justificada por LA CONCESIONARIA a satisfacción de EL MINISTERIO". Las justificaciones esgrimidas por Cantv, fueron aceptadas por el MTC, quien, el 9 de septiembre 1996, autorizó la reducción de las metas del Programa de Expansión y Modernización de la Red, para los años 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

Otro cambio institucional que afectó el desempeño de Canty fue la reforma realizada el año 1997 a la Ley del Trabajo, lo que ocasionó una reducción de su utilidad neta que alcanzó Bs. 265,9 millardos, un 7% por debajo de la del año anterior. Aunque también, ese mismo año, logró una reducción de su deuda.

¹¹³ REPÚBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. Contrato de Concesión Cantv. Caracas, octubre 1991. Cláusula 9.

El Contrato de Concesión contemplaba la revisión de las metas en el octavo (8°) año de concurrencia, pero Conatel no autorizó un aumento de tarifas durante el tercer y cuarto trimestre de 1999. El 12 de julio de ese año Cantv amenazó con iniciar acciones legales para resolver el problema del ajuste tarifario. Este procedimiento judicial nunca se inició, puesto que, el 19 de octubre, Cantv y Conatel firmaron un acuerdo preliminar, nombrando a dos asesores internacionales independientes, expertos en el área de las telecomunicaciones, que tenía la finalidad de revisar las tarifas y las metas propuestas. Es de esta manera como, en enero de 2000, se llega a un acuerdo entre las partes que, además de dirimir el conflicto en materia tarifaría, redimensionó sustancialmente las metas contempladas en los Anexos A y B del Contrato de Concesión.

SÍNTESIS

- La Privatización fue parte de un proceso de reestructuración del Estado, que buscaba mejorar la pésima calidad del servicio telefónico e, igualmente, aumentar la extensión de la red.
- Se le otorgó a la Canty la exclusividad por 9 años, sin posibilidad de prórroga.
- Se observaron fallas en los supuestos económicos, sobre los cuales se determinaron las metas. Dichas predicciones estuvieron basadas en pronósticos económicos excesivamente optimistas.
- El grado de cumplimiento de las metas de Cantv, a pesar de no ser del 100%, fue considerado por la opinión pública como un éxito.

CAPITULO 3: LA TELEFONÍA EN ARGENTINA

3.1 RESEÑA HISTÓRICA

Las telecomunicaciones en Argentina se inician en 1882, cuando AT&T y la Sociedad Nacional del Panteléfono crean la primera red telefónica: La Unión Telefónica del Río de la Plata. Esta Compañía fue vendida a la ITT en el año de 1929, convirtiéndose en el mayor operador del país, seguido por la Compañía Argentina de Teléfonos (CAT), de la que Ericsson era su principal accionista, con un 78% de las acciones.

Para 1946, durante la Presidencia de Juan Domingo Perón, se decidió nacionalizar una parte del holding de la ITT, fundando una nueva entidad: Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), que continuó operando hasta 1948, año en que pasa totalmente a manos del Gobierno, tomando el nuevo nombre de Compañía de Teléfonos del Estado. Dicha empresa es rebautizada en 1956, y se convierte en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), cuando Argentina toma la política de "Integración Nacional", con la que se obligó a Entel a comprar los equipos a productores nacionales. Sin embargo, la Ericsson continuó operando directamente por medio de la CAT.

Es en 1983, cuando se inicia nuevamente un periodo democrático en la Argentina tras un gobierno militar, y la democracia se consolida con el Presidente Raúl Alfonsín, quien trajo nuevamente a la discusión pública temas como: La liberalización del comercio, la desregulación y la privatización.¹¹⁴

Durante la década de los 80, Argentina sufrió una profunda crisis económica. Raúl Alfonsín carecía del liderazgo necesario para llevar a cabo un programa tan importante de reformas, que se llamó Plan Austral, el cual tuvo como finalidad lograr una disciplina fiscal, y el control de la inflación, que se ubicó en 627% para el 1984, y, en 1985, alcanzó el 672%; mientras que el gasto gubernamental subió en 11% y 18% del PIB, para los mismos años, respectivamente. Otro plan económico que buscó mejorar la situación, y que también contaba con el apoyo del FMI, se le denominó Plan Primavera; tuvo un alcance limitado, pero la inflación se redujo a 90% en 1986; sin embargo, en 1988, la inflación volvió a alcanzar un 343%, mientras que el gasto del Gobierno se reducía a un 16% del PIB en el 86, y a 11% para el 88. La situación económica del país no mejoró, pues en 1989 la inflación se disparó hasta un 3080%, y, en 1990, no bajó del 2314%. Todo lo anterior condujo a que el Presidente Alfonsín presentara su renuncia, 5 meses antes de la finalización de su mandato, para que, inmediatamente después, tomara Carlos Menen la Presidencia, en 1989. 115

¹¹⁴ EIRAS, Ana y SCHAEFER, Brett. La Crisis en Argentina: Una "Ausencia de Capitalismo". The Heritage Foundation. 24 de Abril 2001. Pag2.

Durante la década de los 80 las empresas del Estado respondían, más a intereses políticos y sectoriales (empresarios y sindicatos), que a las necesidades de desarrollo del país, lo que condujo a empleo redundante, políticas de compras poco transparentes, y subsidios cruzados. Las políticas financieras y de endeudamiento eran independientes de la gestión operativa y de inversión de cada empresa, lo que trajo un elevado nivel de endeudamiento. 116

Insertada en aquel entorno económico, Entel mantuvo un superavit en su balance operacional, pero comenzaba a presentar problemas para financiar la modernización y expansión de la Red Telefónica. Esto se complicó por su elevado nivel de deuda externa, puesto que tenía prohibición expresa de acudir al mercado de financiamiento local. Existía también, dentro de Entel, un problema de discontinuidad en las políticas, reflejo de que, entre marzo del 84 y octubre del 87, se sucedieron cuatro (4) Ministros de Obras Públicas, tres (3) Administradores de Entel, y cuatro (4) Secretarios de Comunicaciones. Tampoco existía una adecuada política de compras. Las políticas de expansión de la empresa eran espasmódicas: No se hacían de forma gradual, sino que se realizaban enormes inversiones en un corto lapso de tiempo, mientras que en otros periodos, muy

115 Ibidem.

¹¹⁶ RAUSCH, Alejandro. La Regulación en la Argentina: Acerca de su Diseño e Implementación. Buenos Aires, marzo 1995. Pág 3.

¹¹⁷ HERRERA, Alejandra. <u>La Privatización de la Telefonía Argentina</u>. Revista de la Cepal Nº 47. Buenos Aires, agosto 1992. Pág 164.

pocas. Las decisiones operativas y financieras estaban más en manos de funcionarios politizados, que de expertos profesionales en el área.¹¹⁸

Toda esta situación de ineficiencia, antes descrita, que conllevó un elevado nivel de reclamos por parte de los usuarios, propició el apoyo popular hacia la política de privatizaciones¹¹⁹. Se debe recordar que, a principios del gobierno civil, ya había existido un plan de privatización, con el que se le otorgaba el 40% de las acciones de Entel a Telefónica de España, pero algunos partidos de izquierda, trabajadores estatales y proveedores de equipos, sabotearon la iniciativa, hasta que, finalmente, en 1985, los legisladores peronistas impidieron que se sancionaran las leyes que permitían la ejecución de dicho proyecto. 120

El inicio de la Presidencia de Carlos Menem significó un cambio de dirección en el rumbo de la política económica. ¹²¹ Habiendo sido electo sobre una plataforma peronista, con ofertas proteccionistas, sorprendió a los electores cuando anunció su plan de apertura económica. ¹²² Al poco tiempo de la toma de posesión, se promulga la Ley de Reforma del Estado, que establecía las reglas y procedimientos para la privatización de

118 Idem, pág 165.

120 HERRERA, Alejandra. La Privatización de la Telefonía Argentina. Revista de la Cepal Nº 47.

Buenos Aires, agosto 1992. Págs. 166 y 167.

RAUSCH, Alejandro.La Regulación en la Argentina: Acerca de su Diseño e Implementación. Buenos Aires, marzo 1995. Pág 3.

¹²¹ CAMPO-FLORES, Filemon. Lesson from privatization of Argentina's National Telephone Company. Policy Studies Review. Florida 1994. Pág 238.

¹²² EIRAS, Ana y SCHAEFER, Brett. La Crisis en Argentina: Una "Ausencia de Capitalismo". The Heritage Foundation. 24 de Abril 2001. Pág 2.

las empresas públicas, y la Ley de Emergencia Económica, que eliminaba, o suspendía, los subsidios y transferencias hacia el sector privado; con estas leyes se buscaba transformar la estructura económica del país, permitiéndole al Ejecutivo legislar por decreto. 123

Con el Decreto No. 731/89 se dictaron los lineamientos del proceso destinado a otorgar las licencias y la venta del paquete accionario de las empresas en manos del Estado, y, con el decreto 62/90, se aprobó el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública. Para la venta de Entel se procedió a dividir el país en dos regiones geográficas, Norte y Sur, que fueron asumidas por las empresas adjudicatarias de la Concesión, y en las que prestarían el Servicio Básico Telefónico; también se crearon dos compañías adicionales: Una, la Sociedad Prestadora del Servicio Internacional (SPSI), hoy Telintar S.A., y la segunda, la Sociedad Prestadora de los Servicios en Competencia (SPSC), hoy Startel S.A., que serían propiedad, en partes iguales, de las dos compañías que se adjudicaran cada una de las regiones.

A las empresas licenciatarias se les otorgó derechos de exclusividad, por un periodo de siete (7) años, prorrogables por tres (3) años más, si cumplían con las metas y exigencias establecidas en el Contrato. Se licitó por concurso el 60% de las acciones de Entel, otorgándole el 30% a cada una de las compañías que obtuvieron el Contrato, y el otro

¹²³ HERRERA, Alejandra. <u>La Privatización de la Telefonía Argentina</u>. Revista de la Cepal Nº 47. Buenos Aires, agosto 1992. Pág 167

10% se le adjudicó al personal de Entel. El 8 de noviembre de 1990 se efectuó la venta, a las empresas vencedoras: TELECOM ARGENTINA STET - FRANCE TELECOM S.A., en la Región Norte, y TELÉFONICA de ARGENTINA, para la Región Sur

El 22 de junio de 1990 se crea, por medio del Decreto 1185, que fue modificado posteriormente por el decreto 2728/90, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), que en adelante sería el Órgano encargado de ejercer la regulación del sector, a quien se le otorgaron las siguientes funciones:

- "Aplicar, interpretar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones.
- Administrar el espectro radioeléctrico, incluyendo el de radiodifusión, y disponer las medidas relativas a la provisión de servicios satelitales en el país, así como autorizar el uso e instalación de los sistemas satelitales para telecomunicaciones.
- Aprobar las normas técnicas, y realizar los contratos y fiscalización técnica de los servicios de radiodifusión.
- Revisar los planes anuales de obras licenciatarias, a efecto de verificar el cumplimiento de las metas de servicio establecidas.
- Prevenir conductas anticompetitivas, incluyendo los subsidios desleales que pudieran recibir los servicios en régimen de competencia, cruzando los aportes por de los servicios en régimen de exclusividad, o prestados sin competencia efectiva.

- Durante el "régimen de exclusividad", controlar las condiciones que impusieran a los usuarios, los prestadores de servicios de telecomunicaciones, para poder recibir el servicio.
- Asegurar la calidad y compatibilidad técnica de la Red Pública de Telecomunicaciones con otras redes y otros prestatarios de servicios.
- Revisar y aprobar los planes técnicos fundamentales en materias tales, como:
 Numeración, transmisión, etc.
- Adoptar las medidas necesarias para que la Red Pública de Telecomunicaciones pudiera incorporar nuevos servicios, si existiera una demanda razonable.
- Resolver, en instancias administrativas, los reclamos de los usuarios, o de otras partes interesadas."¹²⁴

3.2 MARCO LEGAL DE LA TELEFONÍA BÁSICA EN CONCURRENCIA LIMITADA

- Constitución de la Nación Argentina (1853), y Constitución de la Nación Argentina (1994).
- 2. Ley Nacional de Telecomunicaciones: Nº 19.798.
- 3. Reglamento General del Servicio Básico Telefónico.

3.2.1 Constitución de 1853

En mayo de 1853, se sanciona la Constitución de la Nación Argentina, siendo reformada en 1866, 1898 y 1956. En ella se ve garantizada la inviolabilidad de la propiedad, y sólo se permite la expropiación por medio de clara sentencia de ley, causando indemnización. Garantiza el derecho que tienen los ciudadanos, nacionales o extranjeros, de realizar/ejercer su industria, negocios y/o comercio. Una de las atribuciones del Congreso, consagradas en esta Constitución, es la de promover el establecimiento de industrias, así como la importación de capitales extranjeros, por lo que tiene la facultad de otorgar concesiones temporales o crear leyes que estimulen ciertas actividades. 127

3.2.2 Constitución de 1994

El 22 de agosto de 1994, la República Argentina cambia su Constitución. Se ratifica, igualmente, el derecho a la propiedad, de la misma manera que el derecho que tienen, extranjeros y nacionales, a ejercer cualquier actividad económica, siempre que esta sea lícita. En esta Constitución se establece el derecho de los consumidores: A estar informados, a un trato digno y equitativo, y a la libertad de elección, por lo que las autoridades tienen el deber de defender la competencia, en contra de las distorsiones del

125 CONTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Buenos Aires, 1853. Artículo 17.

LÓPEZ, Andrea. Los Entes Reguladores de Servicios Públicos. Análisis Normativo y Experiencias de Funcionamiento. Instituto Nacional de la Administración Pública (Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones). Buenos Aires, 1993. Págs 18-19.

¹²⁶ Idem, artículo 20.

¹²⁷ Idem, artículo 67.

¹²⁸ CONTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Buenos Aires, 1994. Artículo 20.

mercado, así como controlar los monopolios naturales o legales, como es el caso de las concesionarias y la SPSI. También prevé que la legislación deberá establecer el marco regulatorio respectivo y los procedimientos para la resolución de los conflictos que se presenten. 129 A diferencia de la Constitución de 1853, la de 1994 contempla, en mayor medida, algunos aspectos del ámbito económico, como el caso de los monopolios. También ratifica el compromiso del Congreso de promover lo concerniente al desarrollo económico.

3.2.3 Lev Nacional de Telecomunicaciones: N° 19.798

Fue promulgada el 22 de agosto de 1972 y regula a las telecomunicaciones en todo el territorio de la nación¹³⁰. Serán, iurisdicción de la Nación, los servicios de telecomunicaciones de su propiedad, así como los que se presten en su territorio, incluyendo los que se efectúen entre una provincia y otro país. 131 Se le atribuye al Ejecutivo el poder de fiscalizar toda la actividad de este sector, administrar el espectro radioeléctrico, y la fijación de tarifas. 132 El servicio telefónico dentro de la nación se clasifica en urbano e interurbano¹³³, y podrá ser operado en régimen de agencia¹³⁴. La Ley también regula las radiocomunicaciones, la radiodifusión y radioaficionados. Ordena, así mismo, que parte de los ingresos, por tasas y gravámenes, se destinen al

129 Idem, artículo 42.

¹³⁰ REÚBLICA DE ARGENTINA, Lev Nacional de Telecomunicaciones. Nº 19,798 Buenos Aires, agosto 1972 artículo 1. ¹³¹ Idem, artículo 3.

¹³² Idem, artículo 4.

¹³³ Idem, artículo 56.

¹³⁴ Idem, artículo 61.

desarrollo y mejoramiento del sistema. Esta Ley también contempla la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), pero será con el Decreto 1185/90, del 22 de junio de 1990, y sus modificatorios, cuando se le dará forma definitiva, con miras a regular el proceso de privatización.

3.2.4 Reglamento General del Servicio Básico Telefónico

Fue publicado, por el Decreto Nº 1.420/92, el 7 de agosto de 1992, y modificado, el 9 de agosto de 1993, con el Decreto Nº 1.674/93. Este regirá las relaciones entre los prestadores del Servicio Básico Telefónico y sus clientes. En caso de existir algún tipo de discrepancias entre este Reglamento y la Ley de Telecomunicaciones, prevalecerán las disposiciones de esta última. El organismo encargado de vigilar el cumplimiento y aplicar las sanciones que de este Reglamento se desprendan, será la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Las prestadoras del servicio tienen la obligación de asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de la prestación del servicio.

El Reglamento clasifica los tipos de infracciones en: Leves (castigadas con apercibimiento), y graves o gravísimas (castigadas con multas). Las multas por

 ¹³⁵ SECRETARIA DE COMUNICACIONES. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN Reglamento General del Servicio Básico Telefónico. Buenos Aires, agosto 1993. Artículo 1.
 136 Idem, artículo 2.

¹³⁷ Idem, artículo 5.

infracciones no serán inferiores a 1.000 impulsos, ni superiores a 100.000 para faltas graves; y estarán entre 10.000 y 1.000.000, para aquellas clasificadas como gravisímas.

3.3 PLIEGO Y BASES DE CONDICIONES PARA LA

PRIVATIZACIÓN

3.3.1 Objeto de la Concesión

El 5 de enero de 1990 se promulga el Decreto 62/90, que llama a concurso público para la privatización del servicio de telecomunicaciones, en el que se incluye el Anexo I, con las bases y condiciones para este proceso. Tiene como objetivo prioritario incentivar la participación del capital privado en la economía del país. El Concurso se rige por las siguientes normas:

- a) La Ley N° 23.696.
- b) La Ley Nº 19.798 de telecomunicaciones y sus reglamentaciones, en la medida en que tales disposiciones no hayan sido excluidas por aplicación de la Ley 23.696.
- c) El Decreto Nº 1105/89.
- d) Decreto Nº 731/89, y el Decreto Nº 59/90 que lo modifica.
- e) Los Decretos Nº 60/90 y 61/90, que crean las Sociedades que serán titulares de las licencias respectivas, y aprueban sus Estatutos.
- f) El Decreto Nº 62/90, que aprueba el presente pliego.
- g) El presente Pliego de Bases y Condiciones.

- h) El convenio entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, y la Empresa Compañía Argentina De Teléfonos (ANEXO I.1).
- i) La Ley Nº 23.660.
- i) El Decreto Nº 420/90.
- k) El Decreto Nº 575/90, el Decreto Nº 636/90 y el Decreto Nº 677/90, que aprueban las modificaciones al presente pliego.

3.3.2 Servicios y Régimen de Prestación de los Servicios

Las sociedades licenciatarias prestarán, en concurrencia limitada, el Servicio Básico. "Se define como "Servicio Básico Telefónico" a la provisión de los enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la Red Telefónica Pública o que están conectados a dicha red, y la provisión por esos medios del servicio de telefonía urbana, interurbana e internacional de voz viva." ¹³⁸ Mientras que la Sociedad Prestadora de Servicios Internacionales (SPSI), tendrá a su cargo, bajo este régimen, la telefonía internacional (también para abonados preferenciales), datos y Telex internacionales, así como el enlace de punto a punto internacional. ¹³⁹

¹³⁸ REPÚBLICA DE ARGENTINA. Concurso público Internacional. Privatización del Servicio Público de Telecomunicaciones. Pliego y Bases de Condiciones. Decreto 62/90. Buenos Aires, enero 1990. Artículo 8.1.

¹³⁹ Idem, artículo 9.2.

3.3.3 Duración

La Concesión tiene una duración de noventa y nueve (99) años, pero se estipulan, inicialmente, en siete (7), los años de "concurrencia limitada"; los dos (2) primeros, de transición, con la finalidad de que las compañías se reorganizaran y coordinaran entre sí. Al finalizar estos primeros años, se iniciaría, de hecho, el "Régimen de Exclusividad", con una duración de cinco (5) años. Por lo tanto, el "Periodo de Exclusividad" abarca estos 7 años. También se contempló la posibilidad de prorrogar este régimen por tres (3) años más, siempre que cada una de las compañías cumpliera con las metas estipuladas.

3.3.4 Ámbito Geográfico

Se dividirá al país en dos regiones, Norte y Sur, en los que se debiera desarrollar los servicios básicos de telefonía urbana e interurbana.

3.3.5 Régimen Tributario

Por concepto de fiscalización, las Sociedades Licenciatarias y la SPSI deberán pagar una tasa anual del 0.5% de los ingresos totales netos de impuestos y de tasas que gravan la prestación de dichos servicios.

3.3.6 Régimen Tarifario

Con respecto a las tarifas de los servicios básicos, durante el periodo de exclusividad, las compañías deberán rebajarlas con respecto a los niveles de inflación. ¹⁴⁰ En los dos (2) años siguientes a la privatización, periodo de transición, tienen el derecho de ajustar las tarifas siguiendo la evolución mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC)¹⁴¹, siempre que estas no lo superen en términos reales. 142 Podrán ajustar su "nivel real", a los 6, 12, 18 y 24 meses, con la finalidad de alcanzar un retorno anual del 16% sobre los activos fijos. 143 En el llamado periodo de exclusividad las concesionarias tienen la obligación de disminuir en un 2% anual sus tarifas, tomando como referencia el IPC, siendo éste uno de los requisitos para la prorroga de la exclusividad por tres (3) años más. No se permitirá compensación entre el tráfico local y el internacional, 144 mientras que el órgano regulador, Entel, podrá aprobar un programa de reducción de tarifas. 145 Mientras que, en el periodo conocido como prorroga de la exclusividad, deberán reducir en un 4% real sus tarifas, sirviendo también de referencia el IPC. Las variaciones que se realicen mensualmente a las tarifas, deberán ser publicadas dentro de los 4 días de conocerse el IPC. 146 No se podrá congelar el régimen de tarifas y precios, pero si se les obligara a atenerse a un control de precios, las sociedades tendrán derecho a una

¹⁴⁰ Idem, artículo 12.1.

¹⁴¹ Idem, artículo 12.3.1.

¹⁴² Idem, artículo 12.3.3.

¹⁴³ Idem, artículo 12.3.2.

¹⁴⁴ Idem, artículo 12.4.3^a.

¹⁴⁵ Idem, artículo 12.4.3b.

¹⁴⁶ Idem, artículo 12.10.

compensación por parte del Estado.¹⁴⁷ Las tarifas se harán vigentes al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de la Nación", y en un diario de gran circulación, ¹⁴⁸ sin otra necesidad de aprobación. ¹⁴⁹

3.3.7 Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad de Servicio

En el Contrato de Argentina con las compañía prestatarias, se establecieron dos tipos de mandatos: Obligatorios, y no obligatorios.

Los obligatorios son: 150

- 1) "Penetración de la red: El número de líneas conmutadas en operación a proveer en cada Provincia (y en la zona respectiva de AMBA).
- a) Líneas de abonado.
- b) Líneas de TPA: A los efectos del cumplimiento de esta meta no se computará la instalación de los servicios públicos y semipúblicos previstos en el punto 10.1.4.
- 2) Eficiencia en llamadas:
- a) Eficiencia en completar las llamadas locales dentro de la región.
- b) Eficiencia en completar las llamadas interurbanas dentro de la región.
- c) Eficiencia en completar las llamadas internacionales.
- d) Eficiencia en completar las llamadas interregionales locales.

¹⁴⁷ Idem, artículo 12.11.

¹⁴⁸ Idem, artículo 12.14.

¹⁴⁹ Idem, artículo 12.15.

¹⁵⁰ Idem, articulo 10.1.8.1.

- e) Eficiencia en completar las llamadas interregionales interurbanas.
- 3) Eficiencia de servicios de operador:
- a) Servicio de información: Porcentaje de llamadas contestadas dentro de los veinte
 (20) segundos.
- b) Servicio de reparación: Porcentaje de llamadas contestadas dentro de los diez (10) segundos.
- c) Servicios de llamadas interurbanas asistidas por operador: Porcentaje de llamadas contestadas dentro de los diez (10) segundos.
- d) Servicio de llamadas internacionales asistidas por operador: Porcentaje de llamadas contestadas dentro de los diez (10) segundos.
- 4) Incidencia de fallas en la red telefónica local:
- a) Fallas en la planta externa por cada cien (100) líneas de acceso, principales.
- b) Fallas en la planta interna por cada cien (100) líneas de acceso, principales.
- c) Demoras en reparar fallas en la red telefónica local.
- 5) Promedio de tiempo de espera para la instalación".

Los no obligatorios son: 151

l) "Incidencia de fallas de teléfonos públicos automáticos (TPA):

a) Número de fallas reparadas en estaciones de TPA, por cada cien (100) estaciones.

b) Demoras en reparar estaciones de TPA: Número de días promedio de servicio interrumpido por falla reparada".

El cumplimiento de las metas no obligatorias se valorará al momento de aplicar sanciones, pero su incumplimiento no ocasionará penalidades.

3.3.8 Modificaciones

Las compañías tienen derecho de solicitar la modificación de los mandatos, pero están sujetas a la aprobación de la autoridad reguladora. Si estas modificaciones reciben la calificación de "mejoramiento de metas", serán tomadas en cuenta al momento de aplicarle alguna sanción a la compañía. 152

3.3.9 Regulador

Se nombra a la Secretaría de Comunicaciones, como el Órgano que tiene a su cargo la regulación. Tiene a su cargo la interpretación de las normas, aplicando un criterio de "equidad y razonabilidad". ¹⁵³ También deberá controlar la aplicación de las tarifas.

¹⁵¹ Idem, artículo 10.1.8.3.2.

¹⁵² Idem, artículo 10.1.8.3.1.

3.3.10 Interconexión

Las compañías deben interconectar sus redes¹⁵⁴ entre ellas; tanto en las distintas regiones, como dentro de AMBA;¹⁵⁵ de igual manera deberán interconectarse con los operadores independientes. Las sociedades y las operadoras independientes podrán llagar a un acuerdo sobre los términos de la interconexión.¹⁵⁶ De no ser esto posible, el ente regulador podrá intervenir acordando que los cargos por este concepto deberán cubrir los costos, más un retorno "razonable".¹⁵⁷ No se permiten subsidios cruzados entre los ingresos que se obtengan del Servicio Básico Telefónico, con las Sociedades Prestadoras de Servicios Internacionales; de igual manera, tampoco con los servicios que se prestan en libre competencia.

3.3.11 Información

En el Contrato se establece la obligación que tienen las compañías de verificar las metas, e informar al respecto, anualmente, al organismo regulador. De igual manera, el ente regulador tiene la facultad de realizar verificaciones propias, y ordenar todas las modificaciones que mejoren la exactitud de la información. También se deberá permitir el libre acceso a los libros, documentos contables, o cualquier tipo de

¹⁵³ Idem, artículo 11.3.

¹⁵⁴ Idem, artículo 10.4.1

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Idem, artículo 10.4.4.

¹⁵⁷ Idem, artículo 10.4.3.

¹⁵⁸ Idem, artículo 10.1.8.4.

información. 159 De igual manera, las compañías concesionarias están obligadas a informar mensualmente sobre la evolución de las tarifas. 160

3.3.12 Infracciones y Sanciones

Las penalidades que podrán recibir las Empresas Licenciatarias, SPSI y SSEC, son:

- 1) Apercibimiento (amonestación).
- 2) Multa.
- 3) Caducidad del Régimen de Exclusividad.
- 4) Revocación (caducidad) de la licencia o concesión.

Pudiendo aplicar las tres primeras, el órgano regulador, y la cuarta, el Poder Ejecutivo Nacional. Ambos entes podrán publicar la sanción cuando exista reincidencia en la causal de la misma.

Normas Generales:

- a) Las sanciones serán independientes de las obligaciones que adquirirán las compañías, para reintegrar las tarifas que sean percibidas indebidamente.
- b) Tienen carácter formal, configurándose con prescindencia del dolo o culpa.
- El acto sancionatorio es válido a los fines de reiteración de la infracción.
- d) La aplicación de sanciones no impide el uso de recursos judiciales por parte del regulador, con el objeto de obtener el cumplimiento.

¹⁵⁹ Idem, artículo 10.2.4. 160 Idem, artículo 12.13.

e) Las multas serán aplicadas, ya sea en un monto de moneda de curso legal, o como en su equivalente en impulsos.

Las sanciones se graduarán de acuerdo a:

- a) Gravedad y reiteración.
- b) Mejoramiento de metas.
- c) Grado de cumplimiento de metas.
- d) Los daños que ocasione la infracción.
- e) El grado en que se vea afectado el interés público.

La multa será por un monto equivalente hasta de 300.000 pulsos telefónicos, que se podrán elevar a doce millones (12), en caso de persistir el incumplimiento.

3.3.13 Terminación

Las empresas licenciatarias podrán ser sancionadas con la terminación, total o parcial, del "régimen de exclusividad". Parcialmente cuando:

- a) No cumpla con las metas obligatorias en 2 años consecutivos en una misma región.
- b) Cuando una infracción, sobre determinado servicio, lo justifique.

Será total cuando:

- a) Se sancione una misma infracción tres años consecutivos.
- b) Exista un sistemático incumplimiento a la normativa.
- c) No se cumpla con las metas obligatorias en más de 6 regiones, por 2 años consecutivos.

3.4 LA COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

El 22 de Junio de 1990, por medio del decreto 1185/90, se modifica sustancialmente el marco institucional, y se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones: CONATEL. Para regular, tanto el traspaso a manos privadas de Entel, como el resto del sector, se le asignan a este Organismo las siguientes facultades y competencias:

- a) Aplicar, interpretar y hacer cumplir las leyes, decretos, y demás normas del sector.
- b) Administrar el espectro radioeléctrico.
- c) Revisar los planes del sector, para su ulterior aprobación por parte de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones, adscrita al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- d) Dictar reglamentos y aprobar normas técnicas.
- e) Revisar los planes anuales de las licenciatarias en régimen de exclusividad, así como la verificación del cumplimiento de las metas establecidas.
- f) Homologar los equipos y materiales utilizados en la red.
- g) Revisar los contratos de interconexión, y resolver las discrepancias que de ellos surjan.
- h) Prevenir conductas anticompetitivas, inclusive los subsidios desleales.
- i) Controlar y fiscalizar la prestación del servicio en régimen de exclusividad.
- j) Asesorar al Poder Ejecutivo en lo referente al régimen de exclusividad y a los servicios en competencia.

k) Percibir las tasas, derechos y aranceles del sector de telecomunicaciones.

1) Aplicar sanciones y velar por el fiel cumplimiento de las normativas del sector.

Conatel deberá asegurar la continuidad y generalidad de los servicios básicos, y que su prestación se dé a precios "justos y razonables". ¹⁶¹ Se le asignan como fuentes de ingreso: ¹⁶²

 a) Tasas por fiscalización, equivalentes al 0.5% de los ingresos totales netos, deducidos los impuestos, que obtengan los prestadores del servicio de telecomunicaciones.

b) Derechos, aranceles y tasas radioeléctricas.

c) Lo producido por desarrollar tareas técnicas, encargadas por terceros.

d) Subsidios, legados, herencias, donaciones o transferencias.

El fondo creado con la obtención de dichos ingresos será administrado a través del Banco de la Nación Argentina. El Poder Ejecutivo podrá otorgar nuevas licencias en régimen de exclusividad para nuevos servicios. Posteriormente, el 27 de diciembre de 1990, por medio del Decreto 2728/90, se modifica la composición del Directorio de la Comisión, quedando estructurado por seis miembros: Un Presidente y cinco vocales. Su periodo constará de 5 años, con posibilidad a una reelección, cesando en su mandato de forma escalonada. Uno de los vocales será nombrado por el Consejo Federal de

¹⁶¹ REPÚBLICA DE ARGENTINA. Decreto 1185/90 de Creacion de la Comisión Nacional de telecomunicaciones. Buenos Aires, junio 1990. Artículo 8.

Idem, artículo 10Idem, artículo 12.

Telecomunicaciones, y los otros cinco miembros, por el Poder Ejecutivo, teniendo éste la facultad de remover a alguno de los miembros del Directorio, cuando incurran en incumplimiento de sus funciones. ¹⁶⁴ La fiscalización de la Comisión estará a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación, y por la Sindicatura General de Empresas Públicas.

El 16 de abril de 1993, por medio del decreto N° 761/93, se modifica nuevamente la composición del Directorio, quedando conformado por 6 miembros, uno de los cuales será el Presidente, otro el Vicepresidente, mientras que, los 4 restantes, serán vocales nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional.

El 20 de octubre de ese año, con la promulgación del Decreto N° 2.160/93, se hace que Conatel sea una dependencia del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía de Obras y Servicios Públicos.

Finalmente, luego de varias modificaciones se resuelve por medio del Decreto N° 952/96 de 1996, fusionar la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, y el Comité Federal de Radiodifusión, para constituir la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC): Organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, que regulará todo el sector.

¹⁶⁴ REPÚBLICA DE ARGENTINA. Decreto 2728/90. Buenos Aires, diciembre 1990. Artículo 18.

3.5 DESARROLLO ECONÓMICO DE ARGENTINA¹⁶⁵

Luego de sufrir el proceso hiperinflacionario ya reseñado (3080% en 1989), el presidente Carlos Menen implementó una serie de medidas conducentes a transformar la economía del país. Las de mayor importancia fueron: El establecimiento de un sistema de convertibilidad, con el que se pretendía abatir de forma inmediata la hiperinflación. Otra medida fue, imponer un plan agresivo de privatización de las empresas pertenecientes al Estado, correspondiéndole a ENTEL ser una de las primeras. Este proceso abarcó los años comprendidos entre 1990 y 1994, durante los cuales también se privatizaron aerolíneas, ferrocarriles, servicio postal, distribución y generación de energía. Con esta venta de empresas se buscaba la disminución de la deuda pública y el incremento de la eficiencia de las empresas, para, de esta manera, incrementar la inversión nacional, y atraer la extranjera. Otra reforma importante fue la desregulación de la economía, con la eliminación de controles en los precios y en las tasas de cambio.

Argentina disfrutó, entre 1991 y 1994, de la cuarta tasa de crecimiento del PIB más alta del mundo, promediando un 7,9% interanual; el porcentaje de personas que vivían bajo la línea de pobreza se redujo, en esos cuatro años, en un 38%; sin embargo, en 1995, la tasa de desocupación fue del 18,4%. Igualmente este proceso de reformas no fue acompañado por una reducción del gasto gubernamental, que pasó de un 9,4% del PIB,

¹⁶⁵ EIRAS, Ana y SCHAEFER, Brett La Crisis en Argentina: Una "Ausencia de Capitalismo". The

en 1989, al 21% en el año 2000. Y, entre 1994 y el 2000, el déficit fiscal sufrió un notable incremento, pues pasó de un 0,15%, a un 2,4% del PIB. Este gasto del gobierno, en lugar de intentar reducirlo, se buscó financiarlo por medio de la emisión de deuda, y con un aumento impositivo, lo que empujó los agentes económicos a que incrementaran la evasión fiscal. Una vez más, en 1997, el PIB creció en un 8,1%, para volver a descender al año siguiente en un 3,9%, tras lo cual la economía Argentina se desaceleró hasta caer en una recesión.

3.6 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ARGENTINA

Para el periodo de concurrencia limitada se les exige, a las empresas licenciatarias, unas metas a cumplir, que estaban relacionadas con el mejoramiento sustancial de la red telefónica. Existían metas concretas sobre la expansión del servicio, en cuanto al número de líneas a instalar anualmente, entre 1991 y 1996. Todas ellas fueron superadas ampliamente (Gráfico N°31 y 32), así como las referentes a la ampliación de la red de teléfonos públicos en el mismo periodo.

Gráfico Nº 31



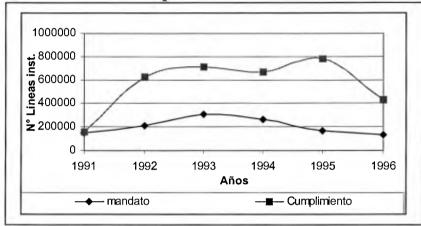
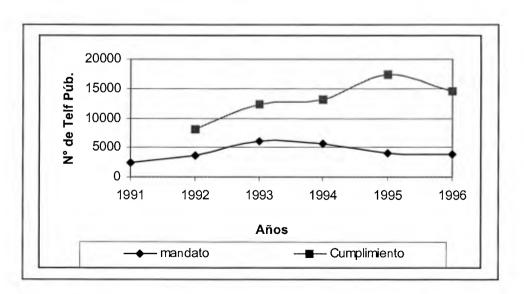


Gráfico 32

Mandato Vs. cumplimiento de instalación de teléfonos públicos



A las empresas licenciatarias, y a la SPSI (Telintar), según lo contemplaba el contrato de concesión, se les dio la posibilidad, tras cumplir con todas las metas exigidas para el periodo de concurrencia limitada, de solicitar una prórroga del periodo, por un lapso de tres años más. Hecha la solicitud correspondiente, el presidente Menem, por medio del decreto Nº 1157/97 del 6 de noviembre de 1997, ordenó al Secretario de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación que, con la asistencia de la Comisión Nacional Comunicaciones, tomara una decisión al respecto. La cual se dio, el 10 de marzo del 98, con la promulgación del Decreto N°264/98, que resuelve otorgar la prórroga, pero sólo por un lapso de dos años, en lugar de los tres establecidos originalmente. La decisión se tomó amparada por una serie de consideraciones muy generales y subjetivas, como puede constatarse textualmente en el mismo Decreto, a pesar de que los indicadores del cumplimiento de las metas eran muy concretos y objetivos. La opinión de la consultora internacional, Deutsch Telepost Consulting GMBH, reseñada en el Decreto, dice así: "...en conclusión, las licenciatarias han cumplido ...las metas establecidas en el decreto Nº62/90". Por otro lado, la opinión del ingeniero Humberto Garutti, consultor de la UIT, queda reflejada de la siguiente manera: "Haciendo un análisis de admisibilidad de las evaluaciones efectuadas, puede decirse que las Licenciatarias ...han cumplido en unos casos con la mayoría y en otros casos con todas las metas establecidas... y la incidencia relativa de los apartamientos registrados en algunos años en algunos parámetros de calidad, es de menor cuantía"... También aparecen en el Decreto las opiniones del doctor Alberto Bianchi que dicen:

"...cumplieron en forma parcial pero razonable, lo que no justificaría una negativa total a la extensión del periodo de exclusividad adicional que se solicita, pero tampoco aconsejaría a acceder a dicha extensión por la totalidad del plazo". La Sindicatura General de la Nación se pronunció de la siguiente manera: "...no se entiende razonable que el incumplimiento de una de las obligaciones deba producir automáticamente la caída del derecho a la prorroga de la exclusividad, toda vez que la valoración de tales incumplimientos exige un análisis de su entidad, las circunstancias en que se produjeron y las particularidades de los mismos"... Mientras "que el señor Defensor del Pueblo de la Nación ha recomendado no hacer lugar a la solicitud de prórroga de la exclusividad..." En conclusión, el no otorgamiento de una prorroga por tres años pudiera ser considerada una especie de sanción a la actuación de las compañías, y con este Decreto, además de extender por dos años la exclusividad, abrió la competencia a la telefonía pública que antes se encontraba dentro del régimen de exclusividad.

SÍNTESIS

- La privatización en Argentina se dio como parte de la reestructuración del Estado, teniendo como uno de sus principales objetivos, disminuir el nivel de la deuda.
- A las empresas licenciatarias, Telecom, Telefónica Argentina y Telintar- se les concedió un periodo de 7 años, con derecho a prórroga por otros 3, de los que, al terminar el primer periodo, se les concedieron sólo 2. Un aspecto resaltante de esta privatización fue el de crear dos empresas, lo que tendría como consecuencia que, una vez liberado el mercado, cada una de las compañías debería enfrentar otro competidor fuertemente establecido, lo que reduciría la concentración del mercado.
- Según se constató al terminar el periodo, el cumplimiento de las metas, por parte de las empresas involucradas, fue deficiente.
- El ente regulador fue modificado en varias ocasiones, cambió sus funciones, composición y formas de elegir la directiva, etc.

CAPÍTULO 4: LA TELEFONÍA EN MÉXICO

4.1 RESEÑA HISTÓRICA

México inició su servicio de telefonía en 1878, cuando el Gobierno firmó un contrato con Alfredo Westrup y Compañía, para conectar las seis comisarías de policía del Distrito Federal, con las dependencias del Ministro de Gobernación y del Inspector General. En aquella época, y en un plazo muy corto de tiempo, el Estado otorgó nuevas concesiones de explotación, para seguir desarrollando el sistema telefónico en distintas ciudades del país.

En julio de 1882 fue creada la Compañía Telefónica Mexicana (CTM), comenzando sus actividades en 1888; y ya, para el año 1902, el Estado otorgó a la Compañía Ericsson una concesión semejante, para la prestación del servicio telefónico, e inició sus operaciones en 1907. Estas dos grandes compañías no tardaron en concentrar la totalidad del mercado de telefonía. Si bien es cierto que la competencia entre ambas compañías ayudó a mejorar del servicio, también es verdad que se dio una duplicación del sistema telefónico, debido a la operación de dos redes desconectadas; por lo que se hizo indispensable la fusión de ambas firmas, lo que ocurrió, finalmente, el 23 de diciembre de 1947, cuando el Gobierno intervino, creándose la empresa Teléfonos de México, bajo

la forma de empresa privada con participación mayoritariamente extranjera. Ya para 1958 predominaban los capitales nacionales; luego, en 1972, el Gobierno Mexicano se convirtió en socio mayoritario, nacionalizando totalmente la Compañía en 1976.

Durante la década de los ochenta (80), América Latina sufrió un gran deterioro en la mayoría de los indicadores económicos; los salarios cayeron, al igual que el consumo interno. Pero, sobre todo, la inflación y el desempleo llegaron a cifras realmente alarmantes; el ahorro, la inversión extranjera externa, y los créditos internacionales, cayeron, y, como consecuencia, aumentó el servicio de las deudas, y disminuyó el precio de las materias primas.

Fue en 1982, cuando se hizo más notoria en México esta crisis generalizada: El peso siguió devaluándose; la fuga de capitales alcanzó ese año a cinco (5) mil millones de dólares ¹⁶⁶; la deuda externa ascendió a 81 mil 350 millones de dólares, y los montos anuales, pagados por servicio de la misma, alcanzaron los 12 mil 202,9 millones de dólares.

Esta situación no tardó en afectar al monopolio gubernamental Teléfonos de México, sumada a las múltiples limitaciones para adquirir tecnología y equipos, a las pugnas laborales, y al aumento de la deuda externa de la firma. El déficit de Telmex fue de 9 mil

¹⁶⁶ RUELAS, Ana Luz. <u>México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones</u>. University of Texas at Austin, Austin, abril 1995. Cap.VI.

91 millones de pesos, aumentando progresivamente, hasta llegar, en 1986, a los 75 mil millones de pesos¹⁶⁷.

Esta serie de acontecimientos hicieron que México adoptara una nueva estrategia de desarrollo económico, cuyos pilares fundamentales eran: la apertura comercial y la desregulación económica. El inicio de este proceso se sitúa en el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), y, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se intensificó la desregulación (1989).

Entre 1988 y 1990 el Gobierno diseñó varias medidas para la privatización y desregulación de muchas empresas estatales. El marco normativo específico de las telecomunicaciones se constituyó en el Programa de Modernización de las Telecomunicaciones de 1990, que propone:

- "a) Modernizar el marco de regulación, para lo cual previó que las funciones del Estado se constreñirían a regir las telecomunicaciones y disminuir su participación en la construcción de infraestructura y prestación de servicios.
- b) Dar cauce a una mayor participación de la inversión privada y fomentar la competencia.
- c) Reestructurar las tarifas y el régimen fiscal para mejorar la calidad de los servicios y alcanzar niveles competitivos internacionalmente.
- d) Ampliar la cobertura de los servicios en el medio urbano y rural.

¹⁶⁷ Ibidem.

- e) Incrementar la investigación y el desarrollo tecnológico.
- f) Liberalización del comercio de equipo terminal, en noviembre de 1988. Esta medida fue ratificada, en mayo de 1989, con el Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, lo que permitió la inversión extranjera directa en un 100%, para las compañías manufactureras de equipos, sujetas a aprobación de la Comisión Nacional.
- g) Separación de las funciones de regulador y operador de servicios. Las funciones de normatividad, vigilancia y control de las telecomunicaciones nacionales, y la prestación y operación de redes, se adjudicaron a dos entidades diferentes de la SCT¹⁶⁸. Las funciones propias de regulación se depositaron en la Dirección de Políticas y Normas de Comunicación de la SCT, y la prestación de servicios de telecomunicaciones reservadas al Estado, a Telecomunicaciones de México (Telecomm).
- h) Introducción de competencia en servicios de telefonía celular, servicios de valor agregado y teleinformática.
- i) Reprivatización de Teléfonos de México en diciembre de 1990, cuyo proceso se había iniciado en septiembre de 1989.
- j) Promulgación del Reglamento de Telecomunicaciones, el 19 de octubre de 1990."169

Las directrices de este programa no fueron llevadas a cabo con un marco institucional adecuado, que estuviera basado en la promulgación de leyes, sino a través de reglamentos y decretos creados por el Presidente. La debilidad de este sistema se debe a

bidem.

¹⁶⁸ Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

que los decretos tienen menor jerarquía que las leyes, y, además, pueden ser abolidos por otros decretos, confiriéndole demasiado poder discrecional al Presidente. Un ejemplo claro de ello es el Reglamento de Telecomunicaciones de 1990, creado con la finalidad de regir este sector y de corregir las fallas existentes que, sobre esta materia, contenía la Ley de Vías Generales de Comunicación, de 1940. Si bien es cierto que este Reglamento fue de una gran ayuda, no menos cierto es que, la falta de una ley adecuada, evidencia la ausencia de una estrategia a largo plazo. No fue, sino hasta 1995, cuando se creó la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Uno de los puntos más sobresalientes de aquel programa lo constituyó la reprivatización de Telmex que, a diferencia de lo sucedido en otros países, no tuvo una oposición importante y significativa. Ésta tenía como objetivos:

- "Aumentar las inversiones del sector privado (incluyendo las extranjeras).
- Abrir el mercado a la competición para proveer servicios con calidad y precios acordes con las expectativas del mercado.
- Aumentar la penetración de telefonía básica.
- Generar innovación y estimular la introducción de nuevos servicios.
- Aumento en el crecimiento de la economía.
- Fortalecimiento de la industria de las telecomunicaciones.

 Aumento del número de opciones para el consumidor, mientras se reducen los precios."¹⁷⁰

La privatización de Telmex se llevó a cabo en agosto de 1990, y este hecho se debió, tanto a factores externos, como a internos. Entre los externos está la influencia de otras experiencias internacionales, donde se dieron privatizaciones exitosas de empresas de telecomunicaciones; entre los factores internos estaban, la mala calidad del servicio, y la baja densidad telefónica a lo largo y ancho de todo el país.

Al ser privatizada Telmex, el Estado le otorgó un periodo de exclusividad de seis años, para el servicio de Larga Distancia, el cual sería respetado por el Estado, siempre y cuando la Compañía cumpliera con ciertos estándares de inversión y expansión del servicio. Aunque no se le otorgaron unas condiciones de concurrencia limitada en el servicio local, la presencia de subsidios cruzados entre la telefonía básica local e internacional, hizo poco atractiva la competencia en este servicio, por lo que, aunque Telmex no tenía un completo monopolio, de hecho sí lo ejerció hasta 1997, cuando se dio la apertura en el servicio de larga distancia.

El 20 de diciembre de 1990, el Gobierno Mexicano vendió Telmex a un consorcio de inversionistas mexicanos, liderizado por el grupo Carso (propiedad de Carlos Slim), y a

¹⁷⁰ CANTV. Las telecomunicaciones en Venezuela frente a la apertura del año 2000: Decisiones críticas. Cantv. Caracas, Julio 1998.

dos compañías de teléfonos extrajeras, France Telecom, de Francia, y Southwestern Bell, de los Estados Unidos.

En parte, este proceso fue llevado a cabo por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), la cual estaba facultada para otorgar y revocar concesiones, así como regular y fiscalizar el cumplimiento, o no, de las metas establecidas en el Contrato de Concesión, otorgado a Telmex. Luego, en 1996, se crea por Decreto la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel): "La Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, con autonomía técnica y operativa..., con el objeto de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones." 171

4.2. MARCO LEGAL DE LA TELEFONÍA BÁSICA EN CONCURRENCIA LIMITADA

- 1. Constitución de los Estados Unidos de México, de 1917, con reforma en 1998.
- 2. Ley de Vías Generales de Telecomunicaciones (1940).
- 3. Reglamento de Telecomunicaciones.
- 4. Ley Federal de Telecomunicaciones (1995).
- 5. Ley Federal de Competencia Económica (1992).

¹⁷¹ Comisión Federal de Telecomunicaciones, (2001) [on line] disponible en http://www.cft.gob.mx

4.2.1 Constitución de 1917

En la Constitución Mexicana, se establece que el Estado protegerá e impulsará la actividad económica del sector privado¹⁷², siempre y cuando ésta se lleve a cabo bajo su coordinación y regulación. 173 A pesar de que se especifica que los monopolios están prohibidos¹⁷⁴, el Gobierno tiene la facultad de otorgar este privilegio mediante ciertos mecanismos. En el caso específico de las telecomunicaciones, es importante resaltar la interpretación dada por Ana Luz Ruelas al artículo 28: "La Constitución de 1917, aún vigente en materia de comunicaciones, prevé únicamente la existencia de monopolio público en comunicaciones postales, telégrafos, radiotelegrafía, y, hasta los primeros meses de 1995 (Modificación al Artículo 28), las comunicaciones vía satélite. El monopolio telefónico que ha ejercido Teléfonos de México, por décadas, ha sido bajo una interpretación jurídica difusa, carente del fundamento legal constitucional, que otras áreas monopólicas sí tienen." 175 Bajo esta afirmación, el Estado Mexicano se reserva la facultad de otorgar concesiones¹⁷⁶, las cuales pueden ser de manera exclusiva, siempre que no sean contrarias al interés público. Esto sentó las bases legales que permitieron la privatización de la Compañía Telefónica Mexicana, bajo un régimen de concurrencia limitada. Otra base legal que apoyó la concurrencia limitada de Telmex, lo constituyó el

¹⁷³ Idem, artículo 25 aparte 7.¹⁷⁴ Idem, artículo 28, aparte 1.

¹⁷⁶ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución política. México, 1917. Artículos 25 y 28.

¹⁷² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución política. México, 1917. Artículo 25.

¹⁷⁵ RUELAS, Ana Luz. México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones. University of Texas at Austin. Austin, abril 1995. Cap. IV.

reconocimiento que el Estado otorga a los "inventores y perfeccionadores de alguna mejora" este fue otorgado a Telmex por ser líder en el área de las telecomunicaciones mexicanas.

En el proceso de privatización de Teléfonos de México se permitió la participación de capital extranjero, lo que está amparado por la Constitución del país, siempre que sea bajo la supervisión del Congreso¹⁷⁸. A la hora de otorgar concesiones, el Estado preferirá, en igualdad de condiciones, los mexicanos a los extranjeros.¹⁷⁹

4.2.2 Ley de Vías Generales de Comunicaciones (1940)

Según esta Ley, las telecomunicaciones forman parte de las vías generales de comunicación, las cuales quedan sujetas, de manera exclusiva, a los Poderes Federales. El Ejecutivo hará uso de esta facultad a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte. El Ejecutivo puede otorgar concesiones para la explotación del servicio de telecomunicaciones a través de la SCT¹⁸¹; y éstas sólo pueden ser otorgadas a ciudadanos mexicanos, 182 que, bajo ninguna circunstancia, podrán ceder o hipotecar la concesión a un gobierno extranjero, ni admitirlos como socios. 183

¹⁷⁷ Idem, artículo 28 aparte 7.

¹⁷⁸ Idem, artículo XXIX-F.

¹⁷⁹ Idem, artículo 32.

¹⁸⁰ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley de Vias Generales de Comunicaciones. México, 1940. Artículo 3.

¹⁸¹ Idem, artículo 8.

¹⁸² Idem, artículo 12.

¹⁸³ Idem, artículo 18.

En el Contrato de Concesión se establecerán las condiciones para fijar las tarifas de los servicios, las cuales podrán ser modificadas por la SCT, ya sea a petición de los usuarios, o de la propia concesionaria. Las tarifas serán fijadas, de manera tal, que no den pérdidas directas por la explotación de las mismas, en competencia. Al momento de la contratación del servicio, los prestadores del Servicio de Vías Generales de Comunicación, deberán entregar a los usuarios una factura o contrato que explicite las condiciones bajo las cuales se prestará dicho servicio. En esta Ley también se establecen, de forma general, las causas de caducidad de la Concesión.

El caso específico del Título de Concesión otorgado a Telmex, se estudiará en análisis posterior. Las concesionarias están obligadas a prestar el servicio de interconexión cuando la SCT lo considere necesario. ¹⁸⁸ Es potestad de la SCT la inspección técnica y administrativa de las vías generales de comunicación, la cual podrá realizar por sí misma o mediante un organismo descentralizado. ¹⁸⁹ Para lo cual, las empresas concesionales deberán presentar a la SCT informes anuales que contengan los datos técnicos, administrativos, estadísticos, contables y financieros de la empresa, así como facilitar cualquier información que la SCT requiera. ¹⁹⁰ Los concesionarios deben contribuir con

184 Idem, artículo 20.

¹⁸⁵ Idem, artículo 55 ordinal IV.

¹⁸⁶ Idem, artículo 66.

¹⁸⁷ Idem, artículo 28.

¹⁸⁸ Idem, artículo 53.

¹⁸⁹ Idem, artículo 117.

¹⁹⁰ Idem, artículos 120 y 121.

los gastos de la SCT, con el monto determinado en la concesión, y, si no se ha determinado, lo establecerá la SCT. 191

4.2.3 Reglamento de Telecomunicaciones (1990)

Fue promulgado, el 10 de octubre de 1990, con la finalidad de crear un marco legal más sólido y específico en el área de las telecomunicaciones. Esta necesidad surgió a raíz del proceso de privatización de Telmex. Este Reglamento tiene como finalidad "regular la instalación, establecimiento, mantenimiento, operación y explotación de redes de telecomunicación que constituyan vías generales de comunicación y los servicios que en ellas se prestan, así como sus servicios auxiliares y conexos". 192

Establece que las redes de telecomunicaciones, y los servicios que en ellas se prestan, quedan sujetos a los poderes federales, cuyas facultades las llevará a cabo a través de la SCT. ¹⁹³ La SCT tiene la facultad de otorgar en concesión tales servicios, ¹⁹⁴ por un periodo máximo de 50 años, prorrogables, siempre que la concesionaria haya cumplido con las obligaciones y condiciones establecidas en el Título de Concesión ¹⁹⁵, también debe administrar y controlar la utilización del espectro radioelectrico ¹⁹⁶ y fijar las bases

¹⁹¹ Idem, artículo 123.

¹⁹² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Telecomunicaciones. México, 1990. Artículo 1.

¹⁹³ Idem, artículo 3.

¹⁹⁴ Idem, artículo 6.

¹⁹⁵ Idem, artículo 27.

¹⁹⁶Idem, artículo 4.

para la interconexión.¹⁹⁷ A fin de salvaguardar el derecho a la confidencialidad de la información que se transmita por las redes y servicios de telecomunicaciones, los concesionarios deberán adoptar medidas para evitar la intersección de la información.¹⁹⁸

Sólo se otorgarán concesiones para instalar, operar y explotar, una Red Pública de Telecomunicaciones, a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas. Las empresas extranjeras podrán participar como accionistas minoritarios, siempre que se comprometan a "considerarse" como mexicanos. 199 Los permisos para instalar y operar una red de telecomunicaciones podrán ser otorgados a cualquier persona. 200 En este Reglamento se establece que la Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación las bases sobre el otorgamiento de la concesión. 201

Una de las facultades que se otorga a la SCT en este Reglamento es la de poder otorgar otra, o más concesiones, a terceras personas, en igualdad de circunstancias, área geográfica, y de servicios, otorgados en concesión previamente.²⁰² Tales concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones no deberán otorgar subsidios cruzados de ninguna forma.²⁰³ Otra facultad importante es la de regular y modificar las tarifas fijadas

¹⁹⁷Ibidem.

¹⁹⁸ Idem, artículo 110.

¹⁹⁹ Idem, artículo 13.

²⁰⁰ Idem, artículo 31.

²⁰¹ Idem, artículo 14.

²⁰² Idem, artículo 23.

²⁰³ Idem, artículo 25.

en los títulos de concesión. 204 Este Reglamento no especifica las causas de caducidad de la concesión, pero especifica que dichas causas serán las que se establezcan en el Contrato de Concesión y en la Ley de Vías. 205 También se hace referencia a la obligación de los concesionarios de realizar planes de expansión y modernización de las redes públicas concesionadas, a fin de cumplir con las metas establecidas en el contrato.²⁰⁶ Otra obligación que se establece a la concesionaria es la de permitir la interconexión, cuando la SCT así lo haya decidido²⁰⁷, y de entregar a los suscriptores facturas donde se desglosen cada uno de los servicios.²⁰⁸

Con el fin de facilitar el trabajo de inspección y vigilancia de la SCT, la concesionaria deberá permitir y facilitar toda la información pertinente al desempeño de la empresa, así como las visitas de inspección. ²⁰⁹ En caso de encontrar irregularidades, la Secretaría procederá a aplicar las sanciones correspondientes, dependiendo de la gravedad de la infracción.²¹⁰ Y "la reincidencia de cualquier tipo de infracción se sancionará con el doble de las multas establecidas en la Lev". 211

²⁰⁴ Idem, artículo 132.

²⁰⁵ Idem, artículo. 28.

²⁰⁶ Idem, artículo 68.

²⁰⁷ Idem, artículo 93.

²⁰⁸ Idem, artículo 135.

²⁰⁹ Idem, artículo 155.

²¹⁰ Idem, artículo 157.

4.2.4. Ley Federal de Telecomunicaciones

El 6 de junio de 1995 fue promulgada la Ley Federal de Telecomunicaciones, con la finalidad de reglamentar de manera eficiente el proceso de apertura. En esta Ley se incluyen las atribuciones otorgadas a La Secretaría, como órgano regulador²¹²; una de las más importantes es la potestad de otorgar concesiones²¹³, las cuales sólo pueden ser otorgadas a personas de nacionalidad mexicana, y, en caso de existir, la participación extranjera debe ser menor al 49%de las acciones.²¹⁴ También se especifican los requisitos y procedimientos para obtener una concesión²¹⁵, al igual que las causas de terminación²¹⁶, revocación²¹⁷, así como las diferentes sanciones que puede imponer la SCT, dependiendo de la gravedad de la infracción.²¹⁸

Las concesiones que se otorguen sobre redes públicas de telecomunicaciones, tendrán una duración de 30 años, y "podrán ser prorrogadas hasta plazos iguales a los originalmente establecidos." Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán permitir la interconexión. 220

²¹¹ Idem, artículo 161.

²¹² ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Telecomunicaciones. México, 1995. Artículo 7.

²¹³ Idem, artículo 11.

²¹⁴ Idem, artículo 12.

²¹⁵ Idem, artículo 24 y 25.

²¹⁶ Idem, artículo 37.

²¹⁷ Idem, artículo 38.

²¹⁸ Idem, artículo 71.

²¹⁹ Idem, artículo 27.

²²⁰ Idem, artículo 42.

Todos los lineamientos sobre la verificación²²¹ del cumplimiento de las leyes y reglamentos, por parte de la concesionaria, establecidos en la Ley de Vías y en el Reglamento de Telecomunicaciones, se mantienen en esta nueva Ley. También mantiene los mismos principios en materia de telefonía básica. Una diferencia importante es la contenida en el Transitorio Undécimo (11), en el cual se señala que, antes del 10 de agosto de 1996, el Ejecutivo deberá crear un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, facultada para regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.

4.2.5. Ley Federal de Competencia Económica

Fue publicada, el 24 de diciembre de 1992, en el Diario Oficial de la Federación. En esta Ley se establecen las bases para proteger la libre concurrencia.²²² Prohibe, tanto los monopolios,²²³ como las concentraciones²²⁴ que "disminuyan, dañen o impidan la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios."²²⁵ Fijándose los procedimientos para descubrir estas irregularidades²²⁶, así como también, para aplicar las sanciones.²²⁷ También se hace mención a la exclusividad que tiene el Poder Ejecutivo de fijar precios máximos, siempre y cuando sea necesario

²²¹ Idem, cap. VIII.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Competencia Económica. México, 1992. Artículo

²²³ Idem, artículo 8.

²²⁴ art Idem, artículo 16.

²²⁵ Idem, artículo 8.

²²⁶ Idem, cap. V. ²²⁷ Idem, cap. VI.

para "la economía o el consumo popular."²²⁸ Para llevar a cabo estas tareas es creada la Comisión Federal de Competencia, la cual es un órgano administrativo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

4.3 TÍTULO DE CONCESIÓN

El 10 de marzo de 1976, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte otorga, a Teléfonos de México (Telmex), un Título de Concesión, con vigencia por 30 años, para construir, operar y explotar una Red de Servicio Telefónico Público. Veinticuatro (24) años después, con el objetivo de disminuir su participación mayoritaria en el capital accionario de Telmex, y para adecuarse a los avances tecnológicos, el Gobierno decide modificar los "términos y condiciones" de aquel Contrato, realizando la MODIFICACIÓN AL TÍTULO DE CONCESIÓN DE TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V., el 10 de agosto de 1990. A fin de realizar comparaciones posteriores con los contratos de Argentina y Venezuela, se estudiarán las siguientes características:

Objeto de la Concesión.

- Servicios y Régimen de prestación de los servicios.
- Duración y Ámbito geográfico.

Limitaciones a la Concesionaria.

• Cesión de la Concesión.

²²⁸ Idem, artículo 7.

Régimen Tarifario.

Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad para la concurrencia limitada.

Formas de inspección y vigilancia.

Ente Regulador.

Régimen de Interconexión.

Equilibrio Económico- Financiero del contrato.

Infracciones y Sanciones.

Terminación.

4.3.1. Objeto de la Concesión

Expandir y modernizar, de forma acelerada, la Red Pública Telefónica, además de mejorar sustancialmente la calidad y diversidad de los servicios, por medio de grandes inversiones, realizadas con una mayor participación de la inversión privada, y la reinversión de las ganancias por el otorgamiento de servicios de Telmex.

Impulsar la investigación tecnológica y científica en telecomunicaciones, y garantizar los derechos de los trabajadores.

Asegurar que Telmex cumpla con las obligaciones respecto a cobertura, calidad y precios de los servicios, así como promover una sólida y sana competencia.²²⁹

²²⁹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Modificación al Título de Concesión de Telefonos de México. México 1990. Antecedentes y concesión.

4.3.2. Servicios y Régimen de Prestación de los Servicios

Se le otorgó la potestad de prestar, en concurrencia limitada, el servicio público de telefonía básica de larga distancia, nacional e internacional²³⁰. Y, en libre concurrencia, el resto de los servicios: El servicio público de telefonía básica local; las redes privadas, los servicios de teléfonos públicos, la radiotelefonía rural, la radiotelefonía móvil, y los servicios de valor agregado²³¹.

4.3.3 Duración y Ámbito Geográfico

La Concesión tendrá una duración de 50 años, contados a partir del 10 de marzo de 1976²³², y prorrogables por 15 más. Al finalizar la prórroga, la Concesión podrá ser nuevamente prorrogada.²³³ Tendrá cobertura en todo el territorio nacional, menos el área concesionada a Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.²³⁴

La concurrencia limitada durará 6 años, en los cuales, la Secretaría, sólo podrá otorgar otras concesiones, cuando no se haya cumplido con las metas de expansión y eficiencia del servicio público, establecidas en este Contrato. Por lo cual se estudiarán, el equilibrio



²³⁰ Idem, cláusula 2.4.

²³¹ Idem, cláusulas 1.6,1.7,1.8 y 2.4.

²³² Idem, Concesión.

²³³ Idem, cláusula 8.2.

²³⁴ Idem, Concesión.

financiero de Telmex, las condiciones de competencia, y la eficiencia del servicio público.²³⁵

4.3.4. Cesión de Derechos

"Telmex no podrá ceder, traspasar, hipotecar, gravar o enajenar en forma alguna, ni en todo ni en parte, la Concesión, ni los derechos derivados de la misma, a favor de terceros, sin la previa aprobación de la Secretaría."

4.3.5. Régimen Tarifario

Las tarifas serán fijadas de acuerdo a un Control Tarifario autorizado por la Secretaría. Los cargos y tarifas del Servicio Público de Telefonía Básica, a los que se les aplicará dicho control, ²³⁷ se encuentran en las siguientes cestas:

- 1. Servicio Local Residencial:
- Cargo de instalación por línea.
- Tarifas por servicio local medido.
- Renta básica por línea.
- 2. Servicio Local Comercial:
- Cargo de instalación por línea

²³⁵ Idem, cláusula 2.4.

²³⁶ Idem, cláusula 2.5.

- Renta básica por línea.
- Tarifas por servicio local medido.
- 3. Servicio de Larga Distancia Nacional:
- Tarifa por servicio residencial de larga distancia nacional.
- Tarifas por servicios comerciales de larga distancia nacional.
- 4. Servicio de Larga Distancia Internacional:
- Tarifas por servicio residencial o comercial, de larga distancia internacional, a
 Estados Unidos de Norte América y Canadá, facturado en México.
- Tarifas por servicio residencial o comercial, de larga distancia internacional, a los demás países, facturado en México.

Las tarifas impuestas deberán poder recuperar al menos el costo incremental²³⁸ de largo plazo, a fin de eliminar los subsidios cruzados entre servicios. Para lo cual utilizará un sistema de precios tope, el cual consiste en la aplicación de un límite máximo de la canasta de servicios básicos controlados. La suma de los ingresos ajustados por cada servicio, debe ser como máximo igual al ingreso o precio tope de la canasta.

²³⁷ Idem, cláusula 6.1. " factor controlador: es el incremento porcentual máximo, que Telmex puede aplicar cada trimestre al ingreso total obtenido el trimestre anterior por la canasta de servicios básicos controlados".

²³⁸ Idem, cláusula 6.2 aparte 3: "Se entiende por, costo incremental promedio de largo plazo, la suma de todos los costos en que Telmex tiene que incurrir para proveer una unidad de la capacidad adicional del servicio correspondiente. Los costos incrementados deberán ser comparables a los de una empresa eficiente, de tal forma que las tarifas reguladas sean competitivas internacionalmente".

Entre el 1° de enero de 1997, y el 31 de diciembre de 1998, se incluirá un factor de ajuste por productividad, por el cual disminuirá, en términos reales, el precio de la canasta.²³⁹

4.3.6. Exigencias de Modernización, Expansión y Calidad de Servicio

Obligaciones contraídas por Telmex:

- Hasta el 31 de diciembre de 1994, deberá expandir el número de líneas de servicio telefónico básico en operación, a excepción de las casetas públicas, a una tasa del 12% anual, menos en los casos fortuitos o de fuerza mayor.²⁴⁰
- Antes del 31 de diciembre de 1994, tendrá que instalar el servicio telefónico básico con conmutación automática, en todas las poblaciones del país con más de cinco mil (5.000) habitantes.²⁴¹
- En las ciudades con servicio telefónico básico con conmutación automática, deberá, desde 1995, atender cualquier solicitud formal de líneas de servicio telefónico básico, en un lapso máximo de 6 meses, y a disminuir un mes por cada año sucesivo, hasta el 2000, año a partir del cual será de un mes. Estos plazos serán respetados siempre y cuando la solicitud esté acompañada por un depósito de 3 meses de renta básica. 242

²³⁹ Idem, cláusula 6.2.

²⁴⁰ Idem, cláusula 3.2.

²⁴¹ Idem, cláusula 3.2.

²⁴² Ibidem.

- Antes del 31 de diciembre de 1994, Telmex deberá haber aumentado la densidad de casetas telefónicas de 0,5 a 2 por cada 1000 habitantes, y, antes del 31 de diciembre de 1998, a 5 por cada 1000 habitantes.
- Con la finalidad de prestar un servicio de manera continua y eficiente, Telmex está obligada a cumplir las metas de calidad del anexo A.

4.3.7. Formas de Inspección y Vigilancia

La Secretaría podrá en todo momento ejercer la supervisión e inspección de las instalaciones y servicios de Telmex, la cual está obligada a facilitar dicho proceso.²⁴³ De igual forma, evaluará anualmente sobre el logro de las Metas de Expansión, para lo cual Telmex deberá entregar a la Secretaría informes trimestrales.²⁴⁴ Para la supervisión de la calidad de los servicios, la Secretaría realizará continuos muestreos independientes y aleatorios, con el objeto de verificar la veracidad del sistema de control de Telmex²⁴⁵, y Telmex estará obligada a permitir, a la Secretaría, que inspeccione la utilización de cualquier aparato de medición, y deberá presentarle pruebas que ratifiquen su exactitud, confiabilidad, y cumplimiento de normas.²⁴⁶ Dicho sistema deberá ser presentado antes del 1º de enero de 1992.

²⁴³ Idem, cláusula 7.1.

²⁴⁴ Idem, cláusula 7.2.

²⁴⁵ Idem, cláusula 7.3.

²⁴⁶ Idem, cláusula 4.6.

4.3.8. Ente Regulador

Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).

4.3.9. Interconexión

En este Contrato se le da una gran importancia a la interconexión, y se resalta que Telmex está obligada a permitir la conexión a la Red, de los equipos terminales y redes privadas de telecomunicaciones, siempre y cuando el suscriptor de servicios de conducción de señales, cumpla con las normas técnicas establecidas por la Secretaría. Y, "a partir del 1º de enero de 1997, la Secretaría podrá²⁴⁸ obligar a Telmex a permitir la interconexión de otras redes públicas de larga distancia, en una forma tal, que el usuario pueda escoger por cualquier red básica cursar su tráfico." ²⁴⁹

Explícitamente se señala que Telmex no está obligada a permitir la interconexión, cuando opine que corre peligro la vida o seguridad de seres humanos, dañe la calidad de sus servicios, provistos mediante la red, o no considere que sea el momento, o la manera, para otorgar la interconexión, siempre y cuando la Secretaría no haya expresado lo contrario.²⁵⁰

²⁴⁷ Idem, cláusula 5.1.

²⁴⁸ Resaltado propio.

²⁴⁹ Idem, cláusula 5.4.

²⁵⁰ Idem, cláusula 5.2.

4.3.10 Facturación²⁵¹

La facturación deberá ser presentada de manera tal que refleje el consumo de los servicios contratados, discriminados por tipo de servicio, especificando el tiempo utilizado. Para el caso específico de la larga distancia, se deberá explicitar el destino de cada llamada. Y, en el caso de cualquier cargo adicional, se deberá explicar su origen.

4.3.11 Información

Telmex está obligada a proporcionar a la Secretaría información técnica, administrativa y financiera; de igual forma debe presentar su información contable de una manera clara y detallada, a fin de que la Secretaría evalúe que no hayan subsidios cruzados.²⁵² También está obligada a publicar su Programa Anual de Expansión, indicando el logro alcanzado²⁵³.

4.3.12 Infracciones y Sanciones

Por no cumplir con el programa de expansión y calidad de la red, Telmex debe pagar con penas convencionales²⁵⁴:

• A partir del 1° de enero de 1995, en un poblado que cuente con servicio automático, por cada contrato de servicio que no haya podido ser atendido dentro de los 6 meses

²⁵¹ Idem, cláusula 6.15.

²⁵² Idem, cláusula 7.5.

²⁵³ Idem, cláusula 3.2

²⁵⁴ Idem, cláusula 8.7.

de haber sido formado, la multa será: Bonificación al usuario, de un mes de renta básica vigente, por cada mes excedente.

- Queja no reparada en tres días hábiles completos: Multa igual a una bonificación de la décima parte de la renta básica vigente, por día excedente.
- Por no instalar el número de casetas telefónicas: La multa consistirá en pagar mensualmente a la Secretaría, 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada caseta no instalada y puesta en operación.

La SCT revocará la Concesión de Telmex en los siguientes casos²⁵⁵:

- Por violaciones graves y reiteradas a las condiciones establecidas en este Contrato,
 luego que la Secretaría lo establezca por escrito.
- Por no cumplir con las metas y condiciones de expansión y calidad de servicio, en forma grave y reiterada, luego que la Secretaría lo establezca por escrito.
- Por negarse a la interconexión. Luego que la Secretaría lo establezca por escrito.
- Por prestar servicios de telecomunicaciones que no estén previstas en este Título,
 luego que la Secretaría lo establezca por escrito.
- Por quiebra declarada o resolución judicial.

²⁵⁵ Idem, cláusula 8.3.

En caso de que Telmex incurra en prácticas monopólicas, se le revocará la Concesión, o se le prohibirá que preste los servicios por un lapso de 5 años, o en forma indefinida²⁵⁶.

4.3.13 Terminación²⁵⁷

Esta puede ser, tanto por la finalización del periodo de concesión, como por las causas de revocación establecidas en el apartado anterior.

4.4 LA SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE

El 13 de mayo de 1891 se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En ella se concentran todos los ramos inherentes a las comunicaciones y transportes, además de las tareas científico-tecnologicas. El 24 de diciembre de 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado divide la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en la de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la de Obras Públicas. La SCT, conserva los asuntos relacionados con la regulación de los medios de transporte y de los servicios concesionados de comunicaciones.²⁵⁸

A partir de la privatización de Telmex, el Gobierno de México fue el encargado de regular las telecomunicaciones, ejerciendo sus funciones a través de la SCT. Sus facultades mas importantes en materia de telecomunicaciones son:

²⁵⁶ Idem, cláusula 8.4.

²⁵⁷ Idem, cláusula 8.3.

- "Formular y conducir las políticas y programas para promover el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país.
- Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos.
- Conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y
 electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionarios, con los
 servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y
 extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos.
- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.
- Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda o

²⁵⁸ Http://www.sct.gob.mx

Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de Comunicaciones y Transportes.

- Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones; así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas.
- Promover y, en su caso, organizar la capacitación, investigación, y el desarrollo tecnológico, en materia de comunicaciones y transportes."²⁵⁹

En la Modificación al Título de Concesión además, se le faculta para evaluar el cumplimiento de las obligaciones y de la calidad de los servicios, aprobar sistemas tarifarios, modificar o revocar la concesión. Para ello, la SCT puede solicitar a Telmex cualquier tipo de información que ayude con esta tarea.

4.5. DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO²⁶⁰

En México, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, se puso en marcha el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), que consistía en reducir los aranceles y los permisos de importación, entre 1989 y 1993, lo que ayudó a acelerar el proceso de apertura. Otra medida para reducir las barreras comerciales fue la creación y

²⁵⁹ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1976. Artículo, 36.

firma de múltiples tratados internacionales como: El del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) en 1990; con Estados Unidos y Canadá (1993); con Costa Rica (1995); reactualización del suscrito con Colombia y Venezuela (1995); con Bolivia (1995); y, finalmente, con Nicaragua (1998).

La apertura comercial trajo grandes beneficios, tales como: Expansión del sector externo, y aumento en las inversiones extranjeras y en las transacciones no petroleras, específicamente, las manufacturas. A pesar de todo ello, el saldo comercial de la industria manufacturera con el exterior, sin incluir la maquila, fue negativo. El financiamiento del desajuste del comercio externo no representó un inconveniente hasta 1993, gracias a las expectativas generadas, tanto por el tratamiento de libre comercio (TLC), como por las privatizaciones. Durante 1994, el saldo negativo influyó en el déficit de la balanza comercial, y, por supuesto, en el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo cual determinó la crisis cambiaria de finales de 1994. Posteriormente, se tomaron una serie de medidas, tales como el ajuste del tipo de cambio y una fuerte contracción del mercado interno, que lograron revertir el efecto negativo de la balanza comercial que se convirtió, durante 1995 y 1996, en el sector externo clave para el desarrollo del país. A mediados de 1997 se dio una reactivación de la demanda nacional, y se adoptó un régimen de libre flotación, que hizo perder competitividad al peso

²⁶⁰ CLAVIJO, Fernando y VALDIVIESO Susana. Reformas Estructurales y Política Macroeconómica: El caso de México 1982-1989. Serie Reformas Económicas. México.

mexicano, y, nuevamente, se llegó a un saldo comercial negativo, pero no tan pronunciado como el 1994.

La desregulación también se llevó a cabo en el sector financiero; un primer paso fue la privatización de la banca comercial, entre 1991 y 1992, pero las reformas fueron menos completas, debido a que la autonomía del Banco Central no se completaría sino hasta 1994, para lo cual fue necesario, en 1993 reformar, los artículos 28, 13, y 123 de la Constitución Nacional. Otras medidas que se tomaron, fueron: La eliminación de topes máximos a las tasas de interés, por parte del Banco Central, en 1989; la eliminación del sistema de encaje legal (1991); y ciertas medidas de inspección y supervisión con estándares internacionales (1995-1996). Estas medidas contribuyeron a la crisis bancaria de 1994 ,tras la eliminación de los topes máximos de las tasas de interés, se observó un fuerte aumento en las tasas reales, aunado a un sistema de supervisión y regulación deficiente.

Otra área importante afectada por la regulación, fue la tributaria, a la que se impuso una reducción de las tasas impositivas, junto a la ampliación de la base tributaria. Esta reforma tributaria comenzó en 1989, con la disminución del impuesto sobre la renta, y con la reducción del número de tramos impositivos, que pasaron de 12 a 8. Finalmente, entre 1991 y 1993, la política macroeconómica se enfocó hacia la reducción de la inflación, hasta llevarla a un dígito (Cuadro N° 33).

Cuadro N° 33
Algunos Indicadores Macroeconómicos de México

(Promedios anuales	s 1991 - 1999)	

Años	1991	1992	1993	1994	1995-1999
Crecimiento del PIB	1,3 %	3,6 %	2,0 %	4,4 %	2,8 %
Tasa de inflación	22,7 %	28,1 %	10,9 %	5,8 %	24,6 %

Fuente: Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de marzo de 1995, se dejaron fluctuar libremente las variables macroeconómicas, limitándose el Banco Central a controlar el crecimiento de la base monetaria. El alza en las tasas de interés, y el aumento de la inflación esperada, influyeron notablemente sobre la caída del PIB real.

4.6 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

En cuanto a la expansión del servicio, el desempeño de Telmex fue satisfactorio, como se puede verificar en los niveles de mejoramiento de la infraestructura. Sin embargo, a pesar de las cuantiosas inversiones realizadas por la compañía, éstas no fueron suficientes para mejorar significativamente la calidad del servicio.

Con el aumento de 670.000 líneas, en 1991, equivalente a un incremento del 12,5% de líneas en servicio, se logró cumplir la meta trazada, totalizando 6.025.000 líneas en todo

el país. Durante 1992, fueron instaladas 545.855 nuevas líneas, cifra que se incrementó en 1993, cuando se instalaron 823.060 líneas, con lo que ese año se alcanzó un total de 7.082.455 líneas en servicio. Y ya, para 1994, se superaba la meta de 8.400.000 líneas en servicio.

El compromiso de Telmex, en cuanto al incremento de la telefonía pública, era alcanzar la meta de 2 casetas por cada 1.000 habitantes. Para finales de 1990 existían en México un total de 89.829 teléfonos públicos, y con el incremento de 13.288 casetas al año siguiente, se alcanzó un total de 103.117. En 1992, el total acumulado llegó a 126.564 teléfonos públicos instalados, lo que significaba otro incremento de 23.500 teléfonos. Con estas cifras, la densidad fue de, aproximadamente, 1,5 aparatos por cada mil (1000) habitantes, y ya, para 1993, con la instalación de otras 51.431 casetas, sumando un total de 157.995, Telmex alcanzó la meta estipulada, de 2 casetas de teléfonos públicos por cada 1.000 habitantes.

En cuanto a la meta referente a la calidad del servicio prestado por Telmex, y su relación directa con el grado de satisfacción del usuario, fue muy deficiente, lo que se evidencia con el elevado número de quejas que se producían, llegando a ser de tal magnitud que, durante los primeros tres años de la privatización, la principal tarea de la Procuraduría Federal del Consumidor la constituyó la atención de los reclamos contra Telmex. Entre las fallas denunciadas se encuentran: El cobro de llamadas inexistentes; asignación de números iguales a distintos suscriptores; cortes injustificados del servicio, etc.

También el comportamiento de Telmex con respecto a los ajustes tarifarios le generó innumerables reclamos, por aumentos excesivos e injustificados. En el contrato se había establecido un sistema de precios tope, lo que haría que las tarifas se modificaran periódicamente, eliminando también los subsidios cruzados. Entre los incrementos de tarifa se encuentra la reducción del número de llamadas libres, que venían incluidas en la renta básica mensual, y que pasaron de 150 a 67. A su vez, el costo de la llamada extra pasó de 100 a 355 pesos, por lo que, desde 1991, el incremento del costo del servicio telefónico ascendió a un 256,4%, y no un 16.3%, como se había anunciado oficialmente. Esta situación trajo como consecuencia la protesta de diversas organizaciones de usuarios, lo que obligó a Telmex, nuevamente, a aumentar el número de llamadas libres por mes.

En 1992, solamente en la zona metropolitana, la Procuraduría Federal del Consumidor recibió 120 mil quejas por parte de los usuarios, lo que se tradujo en 4.500 millones de pesos, en concepto de multas. Las quejas se incrementaron, año tras año, iniciándose con 12.137 en 1991, hasta llegar a 114 mil en 1993; para mediados de 1994, la situación no presentaba signos de mejoría, porque las quejas ya sumaban 36.900.

En 1991, por no reparar averías en las líneas, Telmex tuvo que reembolsarles a los usuarios 7 millones de pesos. Y para 1993, la empresa se vio obligada a devolver más de 80 millones de nuevos pesos, por concepto del mismo incumplimiento. Estas

sanciones no afectaban de manera significativa a la compañía, como lo refleja la declaración dada por Alfredo Baranda García, para entonces Procurador General del Consumidor: "La empresa, dijo, por la cantidad de recursos que maneja, y nosotros, por la cantidad de multas que pudiéramos imponerle, me hace un cheque ahorita y me dice: ¿cuántas multas quieres que te pague de aquí a 10 años, con tal de que no me estés dando guerra? Si digo, -continúa- que le hemos quitado 2 mil, 3 mil, 4 mil, o 5 mil millones de pesos por concepto de multas, es cierto; pero no ganamos nada y lo que esto significa para Telmex, no es ni el pelo de un gato." Las consideraciones anteriores reflejan, por un lado, el incumplimiento y pésimo servicio de Telmex, y, por el otro, las carencias en el marco institucional de ese país, para que las sanciones se adecuaran a la realidad vivida en aquellas circunstancias. De haber existido un marco institucional más adecuado, el monto de las multas hubieran obligado a Telmex a no ser reincidente, o a sufrir la revocación definitiva de la concesión.

²⁶¹ RUELAS, Ana Luz. México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones. University of Texas at Austin. Austin, abril 1995. Cap.VII.

SÍNTESIS

- La privatización de Telmex fue parte de un proceso de reestructuración del Estado,
 que buscaba disminuir su tamaño.
- El periodo de concurrencia limitada fue el más corto de los casos en estudio, comprendió 6 años.
- Otro punto a resaltar en el proceso de privatización, es que la mayoría de Telmex fue comprada por el grupo Carso, propiedad de Carlos Slim, multimillonario mexicano; a diferencia del caso venezolano, en el que Cantv fue adquirida por una empresa transnacional. ¿Esta diferencia tuvo que ver con el incumplimiento de los compromisos adquiridos por Telmex? ¿Hubo alguna negociación oculta entre Slim y el Gobierno?
- Las metas de expansión y calidad se trazaron para los primeros cuatro años del periodo de concurrencia limitada, en los que se observó un buen desempeño respecto a las metas de expansión, mientras que la mayoría de las metas de calidad, no se cumplieron.
- El ente encargado de la regulación, la Secretaría, a pesar de sancionar a la Compañía en múltiples ocasiones, no pudo lograr que ésta mejorara su desempeño.
- Telmex tuvo un desempeño deficiente durante los años en estudio, a pesar de ser una compañía con altos márgenes de rentabilidad, y de que el país gozó de una economía en crecimiento.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS COMPARATIVO

5.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MARCOS

Comentarios del cuadro 34:

INSTITUCIONALES

- Tanto la Constitución de México, como la de Argentina, dejan en manos del Congreso la discrecionalidad de la participación de los capitales extranjeros, como una forma de limitar el presidencialismo, tan arraigado en todos los países de latinoamérica.
- Asimismo, es de notar la insistencia del nacionalismo mexicano, pero se explica su afán de protección, por la proximidad con el imponente vecino: Los Estados Unidos de Norteamérica.
- Es curioso comprobar cómo, solamente en la Constitución de Argentina, aparece el término "consumidor", ajustado a una condición específica del ciudadano.
- Venezuela tuvo, desde el comienzo de las telecomunicaciones, un marco legal más sólido que los de los otros dos países, como se refleja en la promulgación de la Ley de 1940, que tiene más fuerza que un Decreto, lo que dificulta el cambio de reglas del juego según la voluntad del gobernante de turno.
- México no tuvo Ley de Telecomunicaciones hasta 1995, y, mientras tanto, el
 Reglamento de 1990 le sirvió de Ley. Y, por el contrario, es tan casuística y

particularizada la Ley del 95, que, desde entonces, cumple perfectamente el papel de un Reglamento.

La Constitución Venezolana de 1999 mantiene los mismos lineamientos en materia de telecomunicaciones que la de 1961.

Cuadro N° 34 Marco Institucional

	Marco institucional	Venezuela	México	Argentina	
	Constituciones	1961 1999	1917 con MODIFICACIONES	1853 con MODIFICACIONES - 1994	
• Monopolios		Art. 97: Por Ley, están prohibidos. El Estado otorga concesiones con carácter de exclusividad, por tiempo limitado.		La del 1853 no los nombra. Art. 42 (1994): "La autoridad" controla lo monopolios.	
•	Control de Comunicaciones	Art. 1 y 2: En manos del Ejecutivo.	Art. 28: Reservadas al Estado	Art. 42 (1994): La autoridad controla.	
	Participación extrajera	Art. 107 (1961): Prevista la participación de inversionistas extranjeros.	Art. 73 (XXIX) y Art. 32: Preferencia por nacionalidad mexicana. Supervisa el Congreso.	. , , , , , ,	
	Leves de Telecomunicaciones	1940 2000	1995	1972	
		Ley de 1940: Art. 1: El Estado otorga; Art. 2: revoca concesiones. Supervisa el Sector de las Telecomunicaciones. Artes. 9 y 15: Establece los tributos.		concesiones. Contempla la creación y funcionamiento de CONATEL, como enta	
	Reglamentos	1991 1992	1990	1992 1993	
		"Reglamento sobre la Operación de la Red Básica de las telecomunicaciones". Artcs. 9 — 41: Se prohiben subsidios cruzados; si los hubiera, deben reflejarse en la contabilidad. Artcs.21 — 22: Obligación de informar verazmente, y modernizar la red. Art. 11: El Estado pasa de empresario a ser regulador del sector. Art. 28: El MTC regula tarifas. Art. 45: Transferencia de atribuciones del MTC a CONATEL. Art. 43: Derecho de apelación por parte de Cantv. "Reglamento sobre la Prestación de los Servicios Básicos de Telecomu nicaciones" (1992): Interconexión; relaciones de las concesionarias con los usuarios; facturas des losadas.	Funge como ley. Art. 6: La Secretaría puede otorgar conce siones por 50 años, prorrogables. Art. 13: Deben ser mexicanos, o "considerarse" como tales. Art. 25: Prohibición de subsidios cruzados. Art. 132: Regulación de tarifas. 68: Obligación de: Art. 68: expansión y modemización; art.93: Interconexión; art.135: Facturas desglosadas.	relaciones entre los operadores y los usuarios.	

5.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

Comentarios del cuadro 35:

- Una de las diferencias más señaladas que se encuentra, al analizar los tres contratos de concesión, se refiere a la concreción de las metas en cada uno de ellos. Mientras que en el contrato venezolano las metas son numéricas y cuantitativas, fáciles de determinar, el de México contiene imprecisiones y metas difíciles de evaluar, como la instalación del servicio de telefonía residencial "en poblados con más de 5.000 habitantes, según Censo de 1990, siempre y cuando haya habido una solicitud de más de 100 usuarios, y sus correspondientes depósitos, por un monto equivalente a tres rentas básicas mensuales".
- En el caso argentino es de resaltar el mandato explícito que se les hace a las empresas licenciatarias, para que resarzan los perjuicios que les hayan podido causar a los usuarios, y hasta el monto exacto de las multas, traducido en el costo de "pulsos telefónicos", según el incumplimiento o infracción. En Venezuela se mantiene un criterio más ambiguo, dejando, para cada caso, el cálculo del monto de las sanciones a la autoridad regulatoria: Conatel.
- En los tres contratos se exige a las concesionarias que den informes fidedignos de sus metas, así como libre acceso a toda la información pertinente, tanto contable como técnica. Pero, en cuanto a las formas de inspección, es de señalar que el

contrato mexicano determina métodos concretos de evaluación de cumplimiento: "Muestreos independientes y aleatorios", que permitirían determinar la veracidad de los informes presentados por Telmex. Por el contrario, en Venezuela, las visitas de inspección deben hacerse con "previo aviso".

Cuadro Nº 35 Contratos de Concesión

Contratos	Venezuela	México	Argentina
Plazos de la Concurrencia Limitada	1991 2000	1990 1997	1991 1997 / 1998 1999
Servicios en régimen de concurrencia:	Servicio de Telefonía Básica: Local – Nacional – Internacional.	Servicio de Telefonía Básica: Nacional – Internacional.	Servicio de Telefonía Básica: Local - Nacional - Internacional.
Metas:	Expansión: Instalación de nuevas líneas digitales. Modernización de la Red. Total de líneas instaladas. Instalación de Teléfonos Públicos. Calidad: Tiempo de obtención del tono de discar. Porcentaje mínimo de llamadas completadas. Eficiencia de servicios con operadores. Reparación de averías. Efectividad de la facturación desglosada. Atención a problemas reportados por los abonados. Satisfacción de los usuarios.	disminución progresiva del tiempo de instalación. Aumento del número de teléfonos públicos. Calidad: Porcentaje mínimo de líneas con fallas. Reparación el mismo día o en tres días. Obtención del tono en	Mayor eficiencia en servicios con operadores. Incidencia de fallas de teléfonos públicos. Red Nacional de Telefonía: Se dividió el país en dos regiones, y cada una se le asignó a una empresa diferente. El
Formas de Inspección:	Órgano encargado: MTC. Visitas de inspección con "previo aviso". Solicitud de información al concesionario.	Visitas de inspección. Verificación del sistema de control de Telmex, mediante muestreos independientes y aleatorios. Obligatoriedad de Telmex de presentar pruebas de la exactitud de la medición.	metas e informar al ente regulador. El regulador puede realizar inspecciones propias. Libre acceso a los libros. Las
Penalizaciones:	Revocación de la concesión. Amonestación pública. Multas.	Revocación total o parcial de la	

5.3 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ORGANOS REGULADORES

Comentarios del cuadro 36:

- Como son tan diferentes los procesos de creación y nacimiento de estos tres entes regulatorios, ajustados a la historia de cada uno de estos países, no es posible, en términos reales y científicos, establecer las diferencias que existen entre ellos si se basa el estudio en la parte estrictamente legal. Algunas curiosidades, como el origen de los fondos del ente argentino, que pueden provenir hasta de "herencias" que reciba el organismo regulardor, como si fuera una persona natural o fundación benéfica, no establecen diferencias sustanciales al funcionamiento de estos organismos.
- En términos legales y documentales, no se puede ignorar la gran similitud que existe entre los entes reguladores de los tres países. Un estudio más profundo de sus informes de gestión, y seguimiento a sus actuaciones concretas y cotidianas, permitiría evaluar sus diferencias operativas, su real cumplimiento de las tareas de fiscalización y control, y, en definitiva, de la disposición real y corporativa de cumplir con el mandato que las leyes les confieren.
- Puede considerarse que la discrecionalidad y facilidad de nombramiento de los
 directores de estos entes, por parte de los presidentes de Venezuela y Argentina,
 conllevó a una permanente remoción de los mismos durante los periodos de
 exclusión, que impedía darle continuidad a los planes y políticas correspondientes.

No así el caso de México, donde los ministros tuvieron mucho más largos períodos de gestión que les permitían establecer programas sostenidos en el sector de la telefonía.

Cuadro Nº 36 Marco Regulatorio

	Venezuela	México	Argentina
Instituciones Regulatorias	CONATEL: Comisión Nacional de Telecomunicaciones.	SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transporte.	CONATEL: Comisión Nacional de Telecomunicaciones.
Tipo de Institución	Organismo adscrito al MTC. Servicio Autónomo, sin personalidad jurídica.	Secretaría, equivalente al Ministerio del área.	Adscrito al Ministerio de Economía y de Obras Públicas y Servicios Públicos
Origen Legal	Decreto 1826 (1991) Ley (2000)		Decreto 1185 / 1990 Decreto 952 / 1996:
¿Quién nombra las autoridades del ente regulador?	Directamente el Ministro de Transporte y Comunicaciones.	Como el Ministro es la misma autoridad reguladora, forma parte del gabinete del Presidente.	Tanto el Director, como toda la Junta Directiva, lo nombra el Presidente de la República.
Financiamiento	0,5% de los ingresos brutos de las empresas concesionarias. Derechos por espectro. Aportes del Ejecutivo	Presupuesto Central del Gobierno	Tasas por fiscalización, equivalentes al 0,5% de los ingresos totales netos de las empresas, deducidos de los impuestos. Derechos, aranceles, tasas radioeléctricas. Lo producido por desarrollar tareas técnicas encargadas por terceros. Subsidios, legados, herencias, donaciones o transferencias.
Funciones principales:			normally controlled a majorithmen.
Planificar el desarrollo del sector	Sí	Sí	No
Otorgar Concesiones, Realizar Contratos, y	No	Sí	No
determinar periodos de libre concurrencia.	Las concesiones son expedidas formalmente por el Ministerio, a través de CONATEL		Hará recomendaciones a la Presidencia
Administrar el uso del espectro radioeléctrico.	Sí	Sí	Sí
Normalización técnica	Sí	Sí	Sí
Homologación de equipos	Sí	Sí	Sí
Promover la competencia	Sí	Sí	Sí
Tarifación	Sí	Sí	No
Supervisión y control	Sí	Sí	Sí
Penalización	Sí	Sí	Sí
Controlar la concurrencia limitada	Sí	Sí	Sí
Otras	Promover innovaciones tecnológicas. Proteger usuarios.	Fomento de la investigación y desarrollo tecnológico.	Dictar reglamentos.

CONCLUSIONES

- 1. Una conclusión que puede desprenderse de esta investigación es la dificultad que encierra el determinar con precisión cuánto afecta el marco institucional de cada país, al cumplimiento de las metas propuestas en los contratos de concesión. En el caso mexicano, por ejemplo, una debilidad de su marco institucional se puede comprobar cuando, de hecho, la autoridad es incapaz de hacerle cumplir a Telmex los compromisos adquiridos, porque el monto de las multas por incumplimiento era proporcionalmente tan bajo, que le resultaba más rentable a Telmex incumplir las metas y pagar las multas, que ajustarse al cumplimiento de sus compromisos para evitar las sanciones. Lo que lleva a confirmar la hipótesis inicial de este trabajo, pero que es preciso relativizar, y no hacer afirmaciones absolutas.
- 2. Aunque no forme parte de los objetivos específicos de esta investigación, se ha sacado otra conclusión, a través de las personas entrevistadas vinculadas al área, y de la lectura bibliográfica y documental: Es la importancia fundamental que adquieren las personas concretas que dirigen los entes reguladores, para que estos logren el fiel y eficaz cumplimiento de sus atribuciones legales. El hecho de que en Venezuela se hayan sucedido en Conatel siete directores diferentes, durante el período de concurrencia limitada, indicaría, de alguna manera, la poca importancia que se le asignó a esta variable tan determinante.

- 3. Con respecto a las variables macroeconómicas se puede afirmar, en el caso venezolano, que se evidenció una doble dificultad: La primera, a la hora de predecir su comportamiento para el periodo que duraría la concurrencia limitada, y la segunda, de cómo incidirían en el cumplimiento de las metas señaladas en el contrato de concesión. Un ejemplo de la primera se detectó en el cálculo totalmente errado que se había hecho del crecimiento del PIB, para esos años, fijado en un 6% interanual, cuando la realidad fue muy diferente. En cuanto a la importancia de la segunda, se encuentra una prueba en el hecho de que Cantv adujo el comportamiento de las variables macroeconómicas, como el único factor causal para el incumplimiento de sus metas, y, por su parte, Conatel las aceptó como pertinentes.
- 4. Como otro elemento confirmado de la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, que se refería a las imprecisiones en los métodos para la evaluación de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las empresas concesionarias, se demuestra, en el caso particular de Argentina, una evidente contradicción en los juicios de desempeño, emitidos por diversas autoridades, una vez concluidos los contratos de Telefónica, Telecom y Telintar: Manejando todos los evaluadores la misma información, hay juicios de aprobación total; otros, de rechazo total; y, alguno, de valoración intermedia, que sirvieron para justificar la aprobación general que se les dio a las empresas, al concederles una prórroga de dos años de las condiciones de concurrencia limitada.
- 5. Sin lugar a dudas, se justifica el establecimiento de un periodo de concurrencia limitada, siempre y cuando el Estado signatario esté soportando empresas

deficitarias, en franco proceso de deterioro de sus activos, y desactualizadas tecnológicamente. Y las razones que avalan esta afirmación son las siguientes:

- Porque si se liberaran en forma global todas las telecomunicaciones, las empresas interesadas se volcarían hacia las actividades más rentables, como la telefonía internacional y las zonas de alta densidad poblacional con alto poder económico, y dejarían a un lado las áreas deficitarias o menos rentables, como la telefonía local, rural, etc.
- Otra razón sería que, para extender la cobertura de un servicio y para actualizar tecnológicamente una empresa de telecomunicaciones, se requieren grandes capitales, que el Estado, acosado por presiones sociales y obligaciones de la deuda, no podría nunca disponer. La concurrencia limitada es una forma de pago, que no supone una erogación inmediata por parte del Estado.
- 6. Se puede sacar otra conclusión: Es absolutamente necesario establecer metas de desempeño, para las empresas que van a beneficiarse de los años de concurrencia limitada, porque es la forma de compensar las ventajas que disfrutarán como empresas seleccionadas, al no tener otras con quien competir. Por otra parte, a la hora de establecer un balance general, para saber si se tomó la decisión correcta al momento de firmar el contrato de exclusividad, es preciso contar con metas mensurables, e indicadores que puedan traducirse en bienes monetarios.

- 7. Como conclusión de esta investigación, se puede afirmar, sin duda alguna, que sí es conveniente y necesario el establecimiento de un "ente regulador", como lo demuestran las experiencias estudiadas en México, Argentina y Venezuela, de donde se extraen las siguientes razones:
 - México fue el país en donde menos se cumplieron las metas establecidas en los contratos de concesión, y fue, el único de los tres, que no estableció un ente apropiado, sino que la función reguladora la dejó en manos de una Secretaría, incapaz de controlar un sector tan altamente sofisticado y particular.

RECOMENDACIONES

- 1. Para la elaboración de contratos ulteriores, y establecer bases sólidas en los procesos de privatización, en el campo de las telecomunicaciones, es importante que las metas de cumplimiento estén basadas sobre estimaciones económicas que se ajusten a la realidad; y, en el caso de economías altamente volátiles, donde los comportamientos macroeconómicos son imposibles de predecir, se deben establecer metas flexibles, y un mecanismo para el cálculo y ajuste de las mismas, que contemple los dos escenarios extremos que acotan las variables macroeconómicas, uno optimista y otro pesimista, a fin de evitar el incumplimiento o los cambios subsecuentes de los contratos.
- 2. Otro elemento a considerar como una recomendación, al momento de establecer metas en los contratos de exclusividad, lo da el firmado en Venezuela, donde se puntualizan numéricamente las metas a cumplir, año por año, sector por sector, tanto en la cantidad o extensión, como en los niveles de calidad de los servicios.
- 3. Se recomienda a los entes reguladores, para facilitar su tarea de fiscalización y aumentar su credibilidad, el establecimiento de mecanismos precisos de seguimiento, que les permitan emitir juicios veraces y confirmables sobre el cumplimiento de los

compromisos estipulados en los contratos, para las empresas sometidas a su regulación.

- 4. En esta investigación se ha observado la importancia que tienen las variables macroeconómicas en el desempeño de las telecomunicaciones, lo cual abre un amplio espectro de estudio, y se recomienda profundizar en las investigaciones de esta área.
- 5. Una sugerencia final, para los tesistas e investigadores del área económica: recomendamos que determinen la veracidad y contenidos aportados por las fuentes de información, antes de precisar el tema a ser investigado.

BIBLIOGRAFÍA

ALFONZO, Ilis. <u>Técnicas de Investigación Bibliográfica</u>. Contexto Editores. Caracas, 1995.

ALAYÓN, Angel. La relación entre Estado, mercado y regulación: viejo debate, nuevas ideas. IESA. 1998.

Anuario Estadístico 1997. CONATEL. Caracas, 1997.

ARAUJO JUAREZ, José. <u>Derecho de las Telecomunicaciones</u>. Universidad Católica del Táchira. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. FUNEDA. Ediciones FUNEDA. Caracas 1995.

ARIAS, Fidias. El Proyecto de Investigación, guía para su elaboración. Tercera edición. Editorial Episteme. Caracas, 1999.

AVELLA, Alfredo. ; ALO, ALOOO...!. Revista Gerente, Julio 1991.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. <u>Informe Económico 1990.</u>

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1991.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1992.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1993.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1994.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe económico 1995.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1996.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1997.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Informe Económico 1998.

CAMINO, Julio. <u>El monopolio telefónico sube las tarifas</u>. El Universal. 1992, Octubre 1.

CAMPO-FLORES, Filemon. <u>Lesson from privatization of Argentina's national</u> telephone company. Revista Policy Studies review. Florida, 1994.

CANTV. <u>Las Telecomunicaciones en Venezuela frente a la Apertura del Año 2000:</u>

<u>Decisiones Criticas</u>. Caracas, 1998.

CLAVIJO, Fernado y VALDIVIESO, Susana. <u>Reformas Estructurales y Politica</u>

<u>Macroeconómica: El Caso de México 1982-1999</u>. Serie Reformas Económicas. México.

COING, Henri. Regulación de los Servicios Públicos: de cómo al por qué. IESA, Centro de Políticas Públicas. Caracas, octubre de 1998.

Comisión Federal de Telecomunicaciones, (2001) [On line] Disponible en .http://www.cft.gob.mx

Comisión Nacional de Comunicaciones, (2001) [On line]. Disponible en http://www.cnc.gob.ar

Comisión Nacional de Telecomunicaciones, (2001) [On line]. Disponible en http://www.conatel.gov.ve

COMPAÑIA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. 1992 Annual Report. Intenso Offset. Caracas, septiembre 1993.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. <u>Informe</u>
Anual 1993. Intenso Offset. Caracas, marzo 1994.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. 1994 Annual Report. Intenso Offset. Caracas, marzo 1995.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. <u>Annual</u>
Report 1995. Intenso Offset. Caracas, 1996.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. <u>Informe</u>
Anual 1996. Intenso Offset. Caracas, marzo 1997.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. <u>Informe</u>

<u>Anual 1997</u>. Intenso Offset. Caracas, marzo 1998.

COMPAÑÍA ANÓNIMA NACIONAL TELÉFONOS DE VENEZUELA. <u>Informe</u>
Anual 2000. Intenso Offset. Caracas abril, 2001.

Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela, (2001). [On line] Disponible en http://www.cantv.net

Contitución de la Nación Argentina. Buenos Aires, mayo 1853.

Contitución de la Nación Argentina. Buenos Aires, mayo 1994.

EEKHOUT, Juancho. (1998) <u>Cambio Institucional, Política Regulatoria y</u>

<u>Desenvolvimiento del Sector Telecomunicaciones en Venezuela entre 1990 y 1998.</u>

Trabajo de Acenso no publicado. Universidad Católica Andrés Bello.

EIRAS, Ana y SCHAEFER, Brett. <u>La crisis en Argentina una "ausencia de capitalismo</u>". The Heritage Foundation. Abril 2001.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Contitución Política. México, 1917.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de Competencia Económica. México, 1992.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Federal de telecomunicaciones. México, 1995

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. <u>Ley de Vias Generales de Comunicaciones.</u>
México, 1940.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1976.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. <u>Modificación al titulo de concesión de Telefonos</u> de <u>México</u>. México, 1990.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Reglamento de Telecomunicaciones. México 1990

Estudio de Mercado de la Telecomunicaciones en Venezuela, antes y después de la privatización y de la reestructuración de las telecomunicaciones. APECCA. Caracas, 1994.

FRANCÉS, Antonio. ¡Aló Venezuela! Apertura y privatización de las telecomunicaciones. Ediciones IESA y CONATEL. Caracas, 1993.

FISCHER, Stanley, DORNBUSCH, Rudinger y SCHMALENSEE. <u>Economía</u>. Segunda Edición. Mc Graw Hill. Madrid. 1989.

HAROLD, Demsetz. Why Regulate Utilities? The Journal of Law and Economics. Vol IX. April, 1968.

HARVARD BUSINESS SCHOOL. Cantv. 1994.

HERRERA, Alejandra. La privatización de la telefonía argentina. Revista de la Cepal Nº 47. Buenos Aires, agosto 1992.

KAHN, A. The Economics of Regulation. MIT press. Boston, Mass, 1991.

KATZ, Michael L. y ROSEN, Harvey L. <u>Microeconomía</u>. Addison-wesley Iberoamericana. Wilmington, Delaware, E.U.A.

LÓPEZ, Andrea. Los entes reguladores de servicios públicos. Análisis normativo y experiencias de funcionamiento. Instituto Nacional de Administración Pública (Dirección Nacional de estudios e Investigaciones). Buenos Aires, 1993.

MELO, José Ricardo. ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Clad. Buenos Aires, 1998.

MITNICK, Bary. La Economía Política de la Regulación. México. Fondo de Cultura Económica. 1989.

NORTH, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

NORTH, Douglass. <u>Transaction Costs</u>, <u>Institutions</u>, <u>and Economic Performance</u>. International Center for Economic Growth Publication. Occasional Papers. Number 30. San Francisco, California, 1992.

Oportunidad de Inversión en Venezuela: Telecomunicaciones. CONATEL.

OSSORIO, Manuel. <u>Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales</u>. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1986.

PINDYCK, Robert y RUBINFELD, Daniel. <u>Microeconomía</u>. Tercera Edición. Prentice Hall. Madrid. 1995.

Procompetencia, (2001) [On line] disponible en http://www.procompetencia.gov.ve

RAMIREZ, Jesús. (1999) <u>Economía Institucional aplicada al sector de las Telecomunicaciones venezolanas, en el actual contexto político y a la apertura del Sector en el año 2000</u>. Trabajo de acenso no publicado. Universidad Católica Andrés Bello. RAUSCH, Alejandro. La Regulación en Argentina, hacerca de su diseño e implementación. Buenos Aires, marzo 1995.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. <u>Ley Orgánica de Telecomunicaciones</u>. Gaceta oficial N° 36.970. 12 de junio de 2000.

REPÚBLICA DE ARGENTINA. Concurso público internacional, privatización del servicio público de telecomunicaciones, pliego y bases de condiciones. Decreto 62/90. Buenos Aires, enero 1990

REPÚBLICA DE ARGENTINA. <u>Decreto 1185/90 de creación de la Comisión Nacional</u> <u>de Telecomunicaciones</u>. Buenos Aires, junio 1990.

REPÚBLICA DE ARGENTINA. Decreto 2728/90. Buenos Aires, diciembre 1990.

REPÚBLICA DE ARGENTINA. <u>Ley Nacional de telecomunicaciones</u>. N° 19.798. Buenos Aires, agosto 1972.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. 1961

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. 1991.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Ley de Telecomunicaciones.</u> Gaceta oficial Nº 20.240. 1ero de agosto de 1940.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Decreto 220 del Pacto Subregional Andino. Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Decreto Nº 268</u>. Caracas, julio 1994.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Decreto reglementario Nº 2.095</u>. Caracas, marzo 1992.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia. Caracas, Enero 1992.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, Ley de Protección al Consumidor. Caracas, mayo 1995.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, <u>Ley de Impuesto Sobre la Renta</u>. Caracas, agosto 1991.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, Lev de Impuesto Sobre la Renta. Caracas, mayo 1994.

REPÚBLICA DE VENEZUELA, Ley de Impuesto Sobre la Renta. Caracas, septiembre 1999.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Reglamento sobre la Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones. Caracas, octubre 1991.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</u>. Caracas, diciembre 1989.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Reglamento sobre la Prestación de los Servicios Básicos de telecomunicaciones. Caracas, junio 1992.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. <u>Decreto de creación de la Comisión Nacional de telecomunicaciones</u>. Caracas, septiembre 1991.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES. Contrato de Concesión. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. Caracas, 14 de octubre, 1991.

RODRIGUEZ, Elda. <u>Conatel en red</u>. Ediciones Conatel. Año 2 Nº 6, Caracas, marzo 2001.

RUELAS, Ana Luz. México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones. University of Texas at Austin. Austin, abril 1995.

SÁNCHEZ, Juan de Dios. El Teléfono Trasatlántico. El Universal. 1982, Enero 4.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.

Reglamento general del servicio básico telefónico. Buenos Aires, agosto 1993.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. Annual Report Pursuant to section

13 or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934. For the fiscal year ended December 31, 1997.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION FORM 20-F. Annual Report Pursuant to Seccion 13 or 15(d) of the Securitis Exchange Act of 1934. For the fiscal year ended December 31, 2000.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics Spring, 1971.

Telecom, (2001) [On line] Disponible en http://www.telecom.com.ar

Telefónica de Argentina, (2001) [On line] Disponible en http://www.telefonica.com.ar

Teléfonos de México, (2001) [On line] Disponible en http://www.telmex.com.mx

GLOSARIO

Abonado: Persona que de manera expresa solicita y recibe la prestación de los servicios de la red básica de telecomunicaciones, en los términos y condiciones estipulados por el operador. En México se le llama suscriptor.

AMBA: área múltiple Buenos Aires

Área de servicio local: Es un área metropolitana u otra área claramente definida geográficamente.

Averías efectivas por 100 líneas y por mes: Porcentaje máximo de averías efectivas que fueron reportadas, por cada 100 líneas en servicio, por mes.

Averías reparadas en menos de 24 horas: Porcentaje mínimo aceptable de averías que fueron reparadas en menos de 24 horas, en días laborables.

Averías reparadas en menos de 48 horas: Porcentaje mínimo aceptable de averías que fueron reparadas en menos de 48 horas, en días laborables.

Casetas públicas telefónicas: son equipos terminales de telecomunicaciones conectadas a la red, no suministrados a una persona en lo especifico pero que estan disponibles para el publico o un segmento del público.

Concesión: Título administrativo otorgado por el Gobierno a aquellas personas jurídicas que deseen operar una red privada de telecomunicaciones, con el objeto de explotarla comercialmente.

Concesionario: Persona jurídica encargada de la explotación del servicio, responsable de las labores de estudio, gestión, desarrollo, instalación, mantenimiento, comercialización, y cualquier otra actividad que se establezca en el citado contrato.

Efectividad de la facturación: Porcentaje máximo de reclamos de los usuarios, por cada cien (100) facturas al mes.

Eficiencia de llamadas: Porcentaje mínimo de llamadas que fueron respondidas por el abonado llamado; es decir, no incluye los casos cuando el abonado llamado no responde, o la línea está ocupada.

Eficiencia de servicios con operadores: Tiempo promedio, medido en segundos, en que tales operadores demoran en contestar las llamadas de los usuarios.

Espectro radioeléctrico: Es el medio por el cual se propagan las ondas hertzianas; es un recurso natural no renovable, limitado, no porque sea agotable, sino porque el mal uso que de él hacemos nos impide su máximo aprovechamiento.

Instalación de nuevas líneas digitales: Número de líneas digitales que deben instalarse nacional o regionalmente.

Interconexión: Conexión de las instalaciones de una red de telecomunicaciones con otra red de telecomunicaciones, efectuada a través de una línea o vía que provea una línea o vía continua de telecomunicaciones.

Modernización: Número de líneas digitales destinadas a sustituir líneas analógicas.

Obtención de tono de discar: Porcentaje mínimo de llamadas iniciadas que obtienen tono de discar en periodo de tiempo determinado (en Venezuela, no más de tres segundos, a la hora de mayor demanda).

Operador: Toda persona que posea un título administrativo para operar una red básica de telecomunicaciones.

Planes de expansión y modernización de la red: Programas de construcción, expansión y modernización de una red básica de telecomunicaciones, que deben ser sometidos a la consideración del ministerio.

Principio de igualdad de trato: Principio a través del cual se prestan servicios sobre una base que no discrimine, de forma injustificada o no razonable, a los abonados y usuarios, dentro de cada una de las distintas categorías de servicios.

Red básica de telecomunicaciones: Es la red conmutada constituida por equipos y sistemas de infraestructura física, destinada a proveer servicios básicos de telecomunicaciones.

Red conmutada de datos: Son aquellas redes que permiten el intercambio de información de equipos terminales de datos, sobre la base del protocolo establecido para el sistema de interconexión abierta.

Red privada de telecomunicaciones: Cualquier red de telecomunicaciones que no cursa tráfico proveniente de, o dirigido a una red básica de telecomunicaciones, incluyendo cualquier sistema de telefonía móvil celular.

Red pública de telecomunicaciones: es una vía general de comunicación que se integra por el conjunto de canales circuitos o cualquier otro medio de transmisión, así como dispositivos o centrales de conmutación que permiten prestar al publico en general el servicio de conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, por líneas

físicas conductoras eléctricas, radioeléctricas, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos o de cualquier otro tipo.

Satisfacción de los usuarios: Se mide a través de encuestas realizadas por la concesionaria, para verificar el grado de aprobación de los usuarios con respecto a los servicios prestados.

Servicios básicos de telecomunicaciones: Servicios de telefonía fija conmutados locales, nacionales e internacionales.

Servicios básicos de telecomunicaciones locales: Servicios de telefonía conmutados que operan dentro de un área de servicio local, y utilizan una red básica de telecomunicaciones, excluyendo los servicios básicos de telecomunicaciones de larga distancia.

Servicios básicos de telecomunicaciones de larga distancia: Servicios de telefonía conmutados nacionales que operan entre áreas de servicio locales diferentes, y utilizan una red básica de telecomunicaciones y servicios de telefonía conmutada internacional.

Servicio de telefonía pública: Aquel que consiste en el acceso a los servicios proporcionados a través de redes públicas de telecomunicaciones, y que deberá prestarse al público en general por medio de la instalación, operación y explotación de aparatos telefónicos de uso público.

Servicios de valor agregados: Es aquel servicio que, interconectado a la red básica, tiene la capacidad de generar un servicio distinto al de telecomunicación básica.

Servicios residenciales: Son aquellos que se prestan al abonado en su vivienda, para uso exclusivamente personal.

Servicios no residenciales: Son aquellos no comprendidos en la anterior clasificación.

Sistema de telefonía móvil celular: Sistema de radiotelefonía pública que utiliza una tecnología celular, con capacidad de interconexión a una red básica de telecomunicaciones, de acuerdo a una concesión para operar en una área geográfica determinada.

Sociedad Licenciataria: titular de la licencia para la prestación del servicio básico en una o en ambas regiones (para Argentina).

SPSI: sociedad de la prestación de servicios internacionales (para Argentina).

Subsidios cruzados: Compensación económica de las operaciones de servicios de menor rentabilidad, con las ganancias provenientes de las operaciones de servicios de mayor rentabilidad.

Telecomunicaciones: Toda transmisión , emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos afines, inventados o por inventarse.

Telefonía: Es el sistema que se utiliza para la transmisión de la voz humana, sonidos o imágenes escritas y en movimiento, a distancia, por acción de corrientes eléctricas u ondas electromagnéticas.

Telefonía interurbana o nacional: servicio telefónico establecido entre usuarios conectados a centrales pertenecientes a una misma área de servicio local

ANEXOS

METAS DE EXPANSIÓN Y MODERNIZACIÓN LA RED. ANEXO A .CONTRATO DE CONCESIÓN CANTV 1991

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Instalación de Lineas Nuevas Digitales	169800	260900	300000	390000	470000	470000	450000	280000	220000
Modernización	40600	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000	75000
Total este Año	2196240	2382140	2607140	2922140	3317140	3712140	4087140	4292140	4437140
Telefonos Públicos	45000	50000	55000	60000	65000	70000	75000	80000	85000

Programa de Calidad de Servicio. Anexo B. Contrato de Concesión. Cantv. 1991

1. % Mínimo de llamadas completadas

Años	Locales	Interurbanas	Internacionales
1992	52	38	25
1993	55	45	35
1994	58	50	45
1995	61	55	52
1996	63	60	57
1997	65	63	59
1998	66	65	61
1999	67	67	63
2000	68	68	65

2. Averías y problemas reportados por los abonados

Años	% de Averias Efectivas por 100 Lineas y por Mes	Averias	Averias Reparadas
1992	5	52	70
1993	4	56	74
1994	3,9	59	77
1995	3,5	62	80
1996	3,3	64	82
1997	3,1	66	84
1998	2,9	68	86
1999	2,7	69	88
2000	2,5	70	90

3. Eficiencia de servicios con operadores

Años	Larga Distancia Nacional (Seg.)	Inform.	Larga Distancia Internacional	Reparación
1992	10	10	10	10
1993	5	5	5	5
1994	5	5	5	5
1995	5	5	5	5
1996	5	5	5	5
1997	5	5	5	5
1998	5	5	5	5
1999	5	5	5	5
2000	5	5	5	5

4. Efectividad de la Facturación

Años		Facturación Tardia (Dias)
1992	15	70
1993	10	60
1994	8	50
1995	6	50
1996	5	50
1997	4	50
1998	3	50
1999	2	50
2000	1	50

5. Satisfacción de los usuarios

Años	Satisfacción (%)	Públicos (%)
1992	15	41,4
1993	25	63,8
1994	30	78,3
1995	45	85,8
1996	65	80,4
1997	75	70,1
1998	85	69,6
1999	95	72,3
2000	98	N/A

6 Obtención de tono de discar

Años	% Minimo
1992	78
1993	84
1994	88
1995	90
1996	92
1997	95
1998	97
1999	98
2000	98

VARIACIONES PORCENTUALES DE LAS METAS DEL PROGRAMA DE CALIDAD DEL SERVICIO.INCLUIDAS EN INFORME F20 DE 1996

% de llamadas completadas

Años	Locales	Interurbanas	Internacionales
1997	62%	51%	52%
1998	65%	56%	58%
1999		63%	

Averias y problemas reportados por los abonados

años	% de averias efectivas por 100 líneas y por mes	reparada en	reparadas en menos de 48
1997	3,7	61%	83%
1998	3,3	65%	
1999	2,9	68%	

